Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7710**

17. Wahlperiode 11. 11. 2011

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Jahresgutachten 2011/12 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 11. November 2011 gemäß § 6 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Seite

Seite

Seite

Verzeichnis der Schaubilder im Text

Verzeichnis der Tabellen im Text

Verzeichnis der Kästen im Text

Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang

II. Ausgewählte Daten zum System der Sozialen Sicherung

III. Ausgewählte Daten zur Energie

Statistische Materialquellen – Abkürzungen

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Diese Angaben beziehen sich auf Deutschland; andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt.

Material über das Ausland wurde in der Regel internationalen Veröffentlichungen entnommen. Darüber hinaus sind in einzelnen Fällen auch nationale Veröffentlichungen herangezogen worden.

ABS = Asset-Backed-Security

AER = American Economic Review

AEUV = Vertrag über die Arbeitsweise der EU

ALG = Arbeitslosengeld

ALV = Arbeitslosenversicherung

AMNOG = Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz

AMP = Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleistungen

ARIMA = Autoregressive Integrated Moving Average

ATE = Agricultural Bank of Greece

AÜG = Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

BA = Bundesagentur für Arbeit

BaFin = Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

BAG = Bundesarbeitsgericht

BBVA = Bancos Bilbao Vizcaya Argentaria

BCBS = Basel Committee on Banking Supervision/Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht

BDA = Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände

BfA = Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

BoE = Bank of England

BFH = Bundesfinanzhof

BIP = Bruttoinlandsprodukt

BIZ = Bank für internationalen Zahlungsausgleich

BMF = Bundesministerium der Finanzen

BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft

BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

BoJ = Bank of Japan

BRIC(S) = Brasilien, Russland, Indien, China, (Südafrika) – Staaten

BWS = Bruttowertschöpfung

BZA = Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e. V.

CDO = Collateralized Debt Obligation

CDS = Credit Default Swaps

CEBS = Committee of European Banking Supervisors

CEIOPS = Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors

CEP = Zentrum für Europäische Politik

CEPR = Center for Economic and Policy Research

CGFS = Committee on the Global Financial System

CGZP = Christliche Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personaldienstleistungen

CO_2	=	Kohlendioxid
CoCos	=	Contingent Convertibles
CoVaR	=	Conditional Value at Risk
CPSS	=	Committee on Payment and Settlement Systems
CRD	=	Capital Requirements Directive
DBB	=	Deutscher Beamtenbund
DDR	=	Deutsche Demokratische Republik
DGB	=	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
EBA	=	Europäische Bankenaufsichtsbehörde/European Banking Authority
ECOFIN	=	Economic and Financial Affairs Council (Rat für Wirtschaft und Finanzen)
EEG	=	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEX	=	European Energy Exchange AG
EFSF	=	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility)
EFSM	=	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (European Financial Stabilisation Mechanism)
EIOPA	=	European Insurance and Occupational Pensions Authority (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung)
EIP	=	Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht
EKM	=	Europäischer Krisenmechanismus
ELA	=	Emergency Liquidity Assistence
ENWG	=	Energiewirtschaftsgesetz
ERA	=	European Resolution Authority
ERP	=	European Recovery Program
ES-Bies	=	Europäische Sicherheitsbonds
ESFS	=	Europäischer Stabilisierungsfonds/European System of Financial Supervisors
ESM	=	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	=	Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde/European Securities and Markets Authority
ESRB	=	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken/European Systemic Risk Board
et al.	=	und andere
ETS	=	Emissions Trading System
EU	=	Europäische Union
EU-ETS	=	Eurpäisches Emissionshandelssystem
EURIBOR	=	Euro Interbank Offered Rate
EURO	=	Europäische Währungseinheit
EUV	=	Vertrag über die Europäische Union
EWU	=	Europäische Währungsunion
EWR	=	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB/ECB	=	Europäische Zentralbank
FASB	=	Financial Accounting Standards Board
FCL	=	Flexible Credit Line

FDIC	=	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	=	Federal Reserve System (Federal Reserve Bank)
FMSA	=	Finanzmarktstabilisierungsanstalt = SoFFin
FMStG	=	Finanzmarktstabilisierungsgesetz
FSB	=	Financial Stability Board
FSF	=	Financial Stability Forum
FTS	=	Finanztransaktionsteuer
G-SIB	=	Global agierende systemrelevante Banken
GIMF	=	Global Integrated Monetary and Fiscal Model
GKKB	=	Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage
GKV	=	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-ÄndG	=	Gesetz zur Änderung krankenversicherungsrechtlicher und anderer Vorschriften
GKV-FinG	=	Gesetzliche Krankenversicherungs-Finanzierungsgesetz
Helaba	=	Hessische Landesbank
HRE	=	Hypo Real Estate Holding AG
HSH	=	Hamburgisch-Schleswig-Holsteinische Nordbank
HVPI	=	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAIS	=	International Association of Insurance Supervisors
IAS	=	International Accounting Standard
IASB	=	International Accounting Standards Board
IBRD	=	International Bank for Reconstruction and Development
IEKP	=	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
IEW	=	Interessengemeinschaft Essener Wirtschaft
ifo	=	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.
IGZ	=	Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V.
ILO	=	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IOSCO	=	International Organization of Securities Commissions
IWF	=	Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF)
IZA	=	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
JGBs	=	Langfristige japanische Staatsanleihen
KKW	=	Kernkraftwerk
KKP	=	Kaufkraftparitäten
KredReorgG	=	Kreditinstitute Reorganisationsgesetz
KWG	=	Kreditwesengesetz
kWh	=	Kilowattstunde
kWp	=	Kilowattpeak
LBBW	=	Landesbank Baden-Württemberg
LBM	=	Kurswert am London Bullion Market

LCR	=	Liquidity Coverage Ratio
LIBOR	=	London Interbank Offered Rate, Referenzzinssatz im Interbankengeschäft, unbesicherte Zinssätze
LVA	=	Landesversicherungsanstalt
MENA-Region	=	Middle East and North Africa
MiDi	=	Mikrodatenbank Direktinvestitionen
MINT	=	Mathematik, Informatik, Natur- und Ingenieurwissenschaften und Technik
MOEL-8	=	8 Beitrittländer aus Mittel- und Osteuropa
MOP	=	Mobilitätspanel
MWp	=	Megawattpeak
NiGEM	=	National Institute Global Econometric Model
NordLB	=	Norddeutsche Landesbank
NSFR	=	Net Stable Funding Ratio
OECD	=	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OIS	=	Onvernight Indexed Swap, besicherte Zinssätze
ÖPP	=	Öffentlich-private Partnerschaften
OTC	=	Over-the-Counter
PCL	=	Precautionary Credit Line
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
SAVE	=	Spar- und AltersVorsorge Verhalten
SDRM	=	Sovereign Debt Restructing Mechanism
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SIFI	=	Systemrelevante Finanzinstitute
SMP	=	Securities Markets Programme
SoBEZ	=	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
SoFFin	=	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, auch als FMSA bezeichnet
SRU	=	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SVR	=	Sachverständigenrat
SWP	=	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TARGET	=	Trans-European Automated Real-Time Gross settlement Express Tranfersystem
TVG	=	Tarifvertragsgesetz
UMTS	=	Universal Mobile Telecommunications System
UNFCCC	=	United Nations Framework Convention on Climate Change
UStG	=	Umsatzsteuergesetz
V/kV	=	Volt/Kilo-Volt
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VPI	=	Verbraucherpreisindex
Wp	=	Wattpeak
WEO	=	World Economic Outlook
WestLB	=	Westdeutsche Landesbank
WTO	=	World Trade Organization

ZDL	=	Zentrale Datenstelle der Länder
ZEW	=	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
ZfA	=	Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen
zkT	=	Zugelassene kommunale Träger

Zeichenerklärung

—	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
…	=	Angaben fallen später an
— oder |	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
x	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
( )	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Dieses sind Textabschnitte mit Erläuterungen zu methodischen Konzeptionen des Rates oder zur Statistik.

In Kästen gedruckte Textabschnitte enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang

Vorwort

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006[1)], legt der Sachverständigenrat sein 48. Jahresgutachten vor.

2. Der starke wirtschaftliche Aufschwung bis zur Jahresmitte 2011 spiegelt im Wesentlichen den Aufholprozess nach der Rezession aus dem Krisenjahr 2009 wider. Das Bruttoinlandsprodukt befindet sich zur Jahresmitte 2011 in etwa auf dem Niveau vor Ausbruch der Krise. Für das Jahr 2011 ist mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von erneut kräftigen 3,0 vH zu rechnen. Die Konjunktur wird sich jedoch im Jahr 2012 nach Beendigung des Aufholprozesses und aufgrund des sich eintrübenden weltwirtschaftlichen Umfelds merklich abschwächen; die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts dürfte sich nur noch auf 0,9 vH belaufen.

Trotz der außenwirtschaftlichen Wachstumsabschwächung bildet die Belebung der Binnennachfrage, wie schon im Jahr 2010, zwar die Grundlage für eine weitere Ausweitung des Bruttoinlandsprodukts und sorgt dafür, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht zum Erliegen kommt. Gleichwohl haben die Risiken im Herbst des Jahres 2011 noch zugenommen. Die Wirtschaft im Euro-Raum befindet sich in einem Teufelskreis aus Staatsschulden- und Bankenkrise und politische Unwägbarkeiten verunsichern nach wie vor die Märkte. Außerdem harrt die Verschuldungssituation in den Vereinigten Staaten einer dauerhaften Entspannung. Vor diesem Hintergrund zeigt der Sachverständigenrat in alternativen Szenarien auf, wie sich das Bruttoinlandsprodukt insbesondere unter zunehmenden Risiken entwickeln könnte.

3. Der Sachverständigenrat hat seinem Jahresgutachten 2011/12 den Titel vorangestellt:

Verantwortung für Europa wahrnehmen

Im Euro-Raum entwickelte sich die zunächst auf Griechenland begrenzte, aber sich in der Folgezeit weiter ausbreitende Schuldenproblematik zu einem Teufelskreis aus Staatsschulden- und Bankenkrise. Einige Tendenzen erinnern fatal an die Situation des Jahres 2008. Selbst die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 26. Oktober 2011, die prinzipiell in die richtige Richtung gingen, konnten die Finanzmärkte aufgrund politischer Unwägbarkeiten nur für kurze Zeit beruhigen.

[1)] Dieses Gesetz und ein Auszug des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 sind als Anhang I und II angefügt. Wichtige Bestimmungen des Sachverständigenratsgesetzes sind im jeweiligen Vorwort der Jahresgutachten 1964/65 bis 1967/68 erläutert.

Bei der Bewältigung dieser Krisen in Europa ist der deutschen Wirtschaftspolitik eine besondere Verantwortung zugewachsen. Sie ist dieser Verantwortung letztlich im Großen und Ganzen gerecht geworden. Politische Widerstände in anderen Mitgliedstaaten, die es zu überwinden galt, sowie politische Unwägbarkeiten, wie etwa die Ankündigung eines Referendums in Griechenland, gehen nicht zu ihren Lasten.

Im Jahr 2012 wird die Wirtschaftspolitik weiterhin im höchsten Maße gefordert sein: Die Stabilität der Währungsunion zu sichern, noch ausstehende zentrale Reformen der Finanzmarktarchitektur voranzubringen und die Energiewende ebenfalls im europäischen Kontext effizient zu gestalten – jede dieser drei Herausforderungen erfordert ein mutiges Engagement. Die deutsche Wirtschaftspolitik muss in Europa der Motor für zukunftsweisende Strategien sein. Es geht um nicht weniger, als die Verantwortung für Europa wahrzunehmen.

4. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2010 hatte die Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, den Sachverständigenrat gebeten, eine Expertise über Demografie und Wachstumspotenziale, speziell im Hinblick auf Arbeits-, Güter- und Finanzmärkte zu erstellen. Der Sachverständigenrat hat am 12. Mai 2011 diese Expertise unter dem Titel „Herausforderungen des demografischen Wandels“ vorgelegt.

Nach Auffassung des Rates sind die ökonomischen Konsequenzen einer rückläufigen Bevölkerungszahl und einer steigenden Lebenserwartung der Bevölkerung beherrschbar, sofern sich die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Herausforderungen annimmt, insbesondere im Bereich der Systeme der Sozialen Sicherung. Dabei ist keine Zeit zu verlieren, weil sonst die später erforderlichen Anpassungen umso einschneidender ausfallen werden.

5. Der gesetzlichen Regelung entsprechend schied Professor Dr. Wolfgang Wiegard, Regensburg, am 28. Februar 2011 aus dem Sachverständigenrat aus. Herr Wiegard hat dem Sachverständigenrat zehn Jahre angehört, davon drei Jahre als Vorsitzender.

Der Sachverständigenrat ist seinem früheren Vorsitzenden zu tiefem Dank verpflichtet. Wolfgang Wiegard lieferte in seiner Zeit als Ratsmitglied wertvolle Beiträge zu zahlreichen Themen. Insbesondere im Bereich der Finanzpolitik hat er Maßstäbe gesetzt. Seine Analysen zur Unternehmensteuerreform und Schuldenbremse stellen Meilensteine auf diesem Gebiet dar und haben der Wirtschaftspolitik entscheidende Anregungen gegeben. Die Zusammenarbeit mit ihm war intellektuell außerordentlich anregend und hat viel Freude gemacht.

Als Nachfolger von Herrn Wiegard wurde Professor Dr. Lars P. Feld, Freiburg, durch den Bundespräsidenten für die Amtszeit bis zum 29. Februar 2016 in den Sachverständigenrat berufen.

6. Dr. Jens Clausen beendete zum 31. Juli 2011 seine Tätigkeit als Generalsekretär des Sachverständigenrates. Der Rat dankt ihm für seine Arbeit. Zum 1. August 2011 übernahm Dr. Benjamin Weigert die Position des Generalsekretärs.

7. Der Sachverständigenrat hat im Laufe des Jahres mit der Bundeskanzlerin, dem Bundesminister der Finanzen, dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, der Bundesministerin für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wirtschafts- und finanzpolitische sowie energie- und umweltpolitische Fragen erörtert.

8. Ausführliche Gespräche über aktuelle arbeitsmarktpolitische Themen führte der Sachverständigenrat mit dem Vorstandsvorsitzenden und leitenden Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, sowie mit dem Direktor und dem stellvertretenden Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Zudem haben die Bundesagentur für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dem Sachverständigenrat in diesem Jahr wieder zu arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen umfassendes Informations- und Datenmaterial zur Verfügung gestellt.

9. Der Sachverständigenrat konnte mit den Präsidenten und leitenden Mitarbeitern der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie sowie mit Vorstandsmitgliedern und leitenden Mitarbeitern des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und des Deutschen Gewerkschaftsbundes aktuelle wirtschafts- und beschäftigungspolitische Fragestellungen erörtern.

10. Mit dem Präsidenten und weiteren Mitgliedern des Vorstands der Deutschen Bundesbank hat der Sachverständigenrat in diesem Jahr wiederum einen intensiven Meinungsaustausch über die wirtschaftlichen Perspektiven sowie über aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Krise im Euro-Raum geführt.

11. Herr Klaus Regling, Chief Executive Officer (CEO) der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), Luxemburg, stand dem Sachverständigenrat zu Fragen der Ausgestaltung der EFSF und zu den weiteren Plänen im Zusammenhang mit der Lösung der Krise im Euro-Raum zur Verfügung.

12. Mit Vertretern der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“ sowie der Europäischen Kommission fanden Gespräche über die Lage der deutschen Wirtschaft sowie über die nationalen und weltwirtschaftlichen Perspektiven statt.

13. Dr. György Barabas vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, hat den Sachverständigenrat bei der Berechnung alternativer Szenarien zur Konjunkturentwicklung in Deutschland unterstützt.

14. Professor Dr. Ekkehart Reimer, Heidelberg, erstellte für den Sachverständigenrat eine Expertise mit dem Titel „Rechtliche Begrenzungen kommunaler Haushaltsdefizite“, und hat dabei insbesondere zur Frage, inwiefern die Kommunen den Ländern im Rahmen der Schuldenregel zuzurechnen sind, Stellung genommen.

15. Professor Dr. Hartmut Weyer, Goslar, hat zur Frage „Netzausbau in Deutschland: Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf“ für den Rat eine Expertise erstellt und ihn beraten.

16. In Zusammenhang mit seinen Ausführungen zur Energiepolitik in Deutschland und den sich nach dem Atomausstieg ergebenden Notwendigkeiten hat der Sachverständigenrat mit verschiedenen Experten Gespräche geführt. Folgenden Personen möchte der Rat ganz besonders danken. Professor Dr. Ottmar Edenhofer und Dr. Michael Pahle, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), Professor Dr. Justus Haucap, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Professor Dr. Manuel Frondel, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, Dr. Ulrich Fahl, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), Universität Stuttgart, Dr. Dietmar Lindenberger und Diplom-Volkswirt Timo Panke, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI), Diplom-Verwaltungswirt (FH) und Diplom-Kaufmann Hendrik Kondziella, Universität Leipzig, Dr. Nicolai Herrmann, enervis energy advisors GmbH, Berlin, Diplom-Volkswirt Christian Bantle, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Berlin, Diplom-Ingenieur Harald Dörr und Achim Zerres, Bundesnetzagentur, Bonn.

17. Professor Dr. Martin Henssler, Köln, hat den Sachverständigenrat in Fragen zum Tarifvertragsrecht beraten.

18. Dr. Markus M. Grabka, Berlin, unterstützte den Sachverständigenrat bei seiner Analyse zur Einkommensverteilung in Deutschland.

19. Diplom-Volkswirt Florian Engl, Diplom-Volkswirt Johannes Fleck, Jens Herold, B.Sc, Stephanie Lindeck, BA, Gabriel Schultze, B.Sc und Dennis Woesthaus, B.Sc, haben den Sachverständigenrat im Rahmen ihrer Praktika mit Ausarbeitungen zu unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Fragestellungen unterstützt.

20. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt war in diesem Jahr wieder ausgezeichnet. Insbesondere die Mitarbeiter der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat haben bei der Erstellung dieses Jahresgutachtens wieder einen außerordentlich engagierten und wertvollen Beitrag geleistet: Dem Geschäftsführer, Diplom-Volkswirt Wolfgang Glöckler, und seiner Stellvertreterin, Diplom-Volkswirtin Birgit Hein, sowie Anita Demir, Christoph Hesse, Klaus-Peter Klein, Natalie Kohlmai, Uwe Krüger, Sabrina Mäncher, Volker Schmitt und Hans-Jürgen Schwab gilt daher unser besonderer Dank.

21. Das vorliegende Jahresgutachten hätte der Sachverständigenrat nicht ohne den herausragenden Einsatz seines wissenschaftlichen Stabes erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Diplom-Volkswirtin und Diplom-Wirtschaftssinologin Ulrike Bechmann, Hasan Doluca, M.S., Dr. Malte Hübner, Diplom-Volkswirt Manuel Kallweit, Jens Klose, M.A., Dr. Anabell Kohlmeier, Dr. Heiko Peters, Dr. Stefan Ried, Diplom-Volkswirt Dominik Rumpf, Dr. Christoph Swonke und Dr. Marco Wagner.

Ein ganz besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Generalsekretär Dr. Benjamin Weigert. Er hat die Arbeiten des wissenschaftlichen Stabes sehr effizient koordiniert und für die Arbeit des Sachverständigenrates wertvolle inhaltliche Anregungen gegeben. Mit seinen hohen analytischen Fähigkeiten, seinem unermüdlichen Einsatz und seinem organisatorischen Talent trug er wesentlich zum Gelingen dieses Gutachtens bei.

Fehler und Mängel, die das Gutachten enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 3. November 2011

Peter Bofinger Lars P. Feld

Wolfgang Franz Christoph M. Schmidt Beatrice Weder di Mauro

ERSTES KAPITEL

Verantwortung für Europa wahrnehmen

Verantwortung für Europa wahrnehmen

1. Die europäische Wirtschaftspolitik steht vor schicksalhaften Herausforderungen. Im Euro-Raum breitete sich die zunächst auf Griechenland begrenzte Schuldenkrise immer weiter aus und entwickelte sich zu einer Vertrauenskrise. Infolge des Vertrauensschwunds der Banken untereinander trocknete der Interbankenmarkt weitgehend aus und die Situation auf dem Finanzmarkt erinnerte fatal an das Jahr 2008 nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers. Erschwerend kam hinzu, dass es vielfach an Vertrauen in die politischen Akteure mangelte, ob sie die Konsolidierungsaufgabe beherzt und zielführend angehen würden. Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sah sich in zahlreichen Ländern zudem mit dem Dilemma konfrontiert, dass die dafür erforderliche restriktive Finanzpolitik die Abschwächung der Konjunktur verstärken kann. Nunmehr befindet sich die Währungsunion in einem **Teufelskreis aus Staatsschulden- und Bankenkrise**.

2. Vor diesem Hintergrund hat sich die **konjunkturelle Entwicklung in Deutschland** im Jahr 2011 weiterhin als ungewöhnlich robust erwiesen. Die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts wird sich im Jahr 2011 voraussichtlich auf 3,0 vH belaufen, sich allerdings im Jahr 2012 auf 0,9 vH merklich abschwächen. Besonders erfreulich ist die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Im Jahr 2011 betrug die jahresdurchschnittliche Anzahl der registriert Arbeitslosen knapp 3,0 Millionen Personen und erreicht damit den niedrigsten Stand seit einer Dekade. Der Rückgang dürfte sich im Jahr 2012 auf dann 2,9 Millionen Personen fortsetzen.

Allerdings sind die Prognosen mit beträchtlichen Risiken behaftet, die nur schwer zu quantifizieren sind. Daher hat sich der Sachverständigenrat in diesem Jahr entschlossen, alternative Szenarien für die weitere konjunkturelle Entwicklung in Deutschland zu berechnen: Sollte es nicht gelingen, die Staatsschuldenkrise einzudämmen, hätte dies maßgeblichen Einfluss auf das außenwirtschaftliche Umfeld. Bliebe diese Verschärfung der Krise auf den Euro-Raum begrenzt, läge die Wachstumsrate im Jahr 2012 bei nur noch 0,4 vH. Käme es darüber hinaus zu weltweiten Verwerfungen mit der Folge einer Stagnation des Welthandels, könnte es sogar zu einem leichten Rückgang der Wirtschaftsleistung kommen.

I. Die Krise im Euro-Raum bewältigen

3. Bei der Bewältigung der Euro-Krise ist Deutschland eine **besondere Verantwortung zugewachsen**. Nachdem Deutschland häufig gemahnt worden war, hier eine Führungsrolle einzunehmen, hat sich die deutsche Wirtschaftspolitik mit den Beschlüssen des Euro-Gipfels vom 26. Oktober 2011 dieser Verantwortung gestellt. Nicht zuletzt auf Drängen Deutschlands wurden weitreichende Beschlüsse zur Eindämmung der Krise gefasst. Bei der in diesem Jahr vollzogenen abrupten Wende in der Energiepolitik ist hingegen diese europäische Dimension kaum zu erkennen, obwohl sie dort in gleicher Weise erforderlich wäre.

4. Die Sicherung der Stabilität der Währungsunion dient nicht nur dem Interesse Europas, sie liegt vielmehr im **ureigensten Interesse Deutschlands**. Gewiss: Welche Maßnahmen zur Lösung der Euro-Krise auch immer ergriffen werden, sie sind mit hohen Kosten und beträchtlichen Unsicherheiten verbunden. Letztlich besteht bei allen Rettungsanstrengungen nur die Wahl zwischen unterschiedlich kostenträchtigen und risikobehafteten Konzepten. Vor allem

die hohen finanziellen Risiken, die Deutschland in diesem Zusammenhang einzugehen bereit sein musste, standen hierzulande im Mittelpunkt der öffentlichen, teilweise sehr kritischen Diskussionen, bei denen mitunter ein Auseinanderbrechen der Währungsunion mit Bedauern, jedoch billigend in Kauf genommen und in nostalgischer Verklärung eine Rückkehr zur D-Mark begrüßt wurde.

Aber: Gerade Deutschland kamen bisher beträchtliche Vorteile der Währungsunion zugute. Zwar ist es aus wissenschaftlicher Sicht außerordentlich schwierig herauszufinden, ob Deutschland in einer kontrafaktischen Situation mit der D-Mark anstelle des Euro besser gefahren wäre. Jedoch zeigen die Erfahrungen Deutschlands vor der Währungsunion und die anderer exportorientierter Länder, dass die Stabilität des Außenwerts einer Währung positive realwirtschaftliche Effekte zur Folge hat. Die seinerzeit zahlreichen Aufwertungen der D-Mark hatten der Exportwirtschaft beträchtliche wirtschaftliche Probleme bereitet und insgesamt erhebliche Arbeitsplatzverluste beschert. Die Aufwertung des Schweizer Franken hat unlängst schlaglichtartig belegt, welche Dynamik eine Aufwertungsspekulation annehmen kann. Die Schweizerische Nationalbank sah sich aufgrund gravierender negativer Folgen für die schweizerische Wirtschaft genötigt, de facto eine Anbindung des Schweizer Franken an den Euro vorzunehmen. Anders formuliert: Wer die Vorteile offener Gütermärkte wahrnehmen will, muss angesichts weltweit vernetzter Geld- und Kapitalmärkte dafür Sorge tragen, dass die daraus resultierenden Instabilitäten keine ernstzunehmenden realwirtschaftlichen Schäden anrichten. Dieser Schutz ist nicht kostenlos zu haben.

Diese **Einsicht der Öffentlichkeit** hinlänglich überzeugend zu vermitteln, ist der Politik anscheinend nicht gelungen. Hinzu kam, dass die Entscheidungsträger häufig den Eindruck erweckten, von den Finanzmärkten „am Nasenring durch die Manege" geführt zu werden, anstatt das Heft des Handelns selbst in die Hand zu nehmen (Bundespräsident Wulff, 24. August 2011).

5. Nur allmählich setzte sich bei den Regierungen im Euro-Raum die Erkenntnis durch, dass die immer umfangreicheren Rettungspakete die Verunsicherungsspirale auf den Finanzmärkten zu durchbrechen nicht in der Lage waren. Mit den **Beschlüssen des Europäischen Gipfels** vom 26. Oktober 2011 besteht eine Chance, dass die Finanzmärkte zumindest eine Zeitlang das Vertrauen in die Stabilität der Währungsunion zurückgewinnen:

- Ein Schuldenschnitt von 50 vH und ein neues Hilfsprogramm im Umfang von 130 Mrd Euro sollen Griechenland eine realistische Konsolidierungsperspektive eröffnen. Die Beteiligung des Privatsektors soll durch einen „freiwilligen" Umtausch von griechischen Staatsanleihen erreicht werden.

- Die Maximierung der tatsächlichen Kreditvergabekapazitäten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) durch eine Hebelung auf voraussichtlich über eine Billion Euro soll die Refinanzierung von Ländern mit Liquiditätsproblemen erleichtern. Die Hebelung soll dadurch erreicht werden, dass Investoren, die neu emittierte Staatsanleihen von Problemländern des Euro-Raums erwerben, eine teilweise Versicherung gegen Zahlungsausfäl-

le durch die EFSF erhalten. Zudem soll die EFSF im Rahmen von Zweckgesellschaften zusammen mit weiteren öffentlichen und privaten Geldgebern Anleihen auf dem Sekundärmarkt kaufen, deren Risiken ebenfalls teilweise durch die EFSF übernommen werden.

- Die Robustheit des Bankensystems soll durch eine Verbesserung der Kapitalausstattung der Banken mittels außerordentlicher Puffer für riskante Staatsanleihen und eine höhere Kernkapitalquote von 9 vH erreicht werden. Diese Anforderungen müssen bis zum 30. Juni 2012 erfüllt sein. Andernfalls müssen die Banken von den nationalen Regierungen rekapitalisiert werden. Sollte dies ein Land überfordern, müsste dafür ein Kredit durch die EFSF bereitgestellt werden.

6. Abgesehen davon, dass wichtige Details dieser Beschlüsse erst noch ausgearbeitet werden müssen, ist es nicht sicher, dass damit bereits die Verunsicherung auf den Finanzmärkten ein Ende findet, nicht kurzfristig und erst recht nicht dauerhaft. Unerlässliche Voraussetzung dafür ist allemal die Umsetzung einer glaubwürdigen Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte in den Problemländern. Der Ball liegt jetzt in ihrem Spielfeld.

Die Beschlüsse vom Oktober 2011 dürften bei Überwindung der aktuell vorherrschenden politischen Unsicherheiten in Griechenland einen **Zeitgewinn** erbringen, ähnlich wie im Mai 2010, als sich die Europäische Zentralbank (EZB) zum Ankauf von Staatsanleihen entschloss, um auf diese Weise einen Beitrag zur Entspannung auf den Finanzmärkten zu leisten. Damals hat die Politik indes die Zeit nicht ausreichend genutzt, um zum einen die Konsolidierungsaufgabe überzeugend anzugehen und um zum anderen mit Hilfe von Reformen der Finanzmarktarchitektur die Widerstandskraft des Finanzsystems zu erhöhen und den Teufelskreis von Schuldenkrise und Bankenkrise zu durchbrechen. Ein solches Versäumnis darf sich nicht wiederholen.

Stabilisierung der öffentlichen Finanzen im Euro-Raum

7. Die Stabilisierung der öffentlichen Finanzen in der Währungsunion muss unter zwei Aspekten erfolgen. Aus einer kurzfristigen Sicht geht es zunächst darum, die Gefahr einer systemischen Krise zu bannen. Darüber hinaus muss ein neuer Ordnungsrahmen für die Währungsunion geschaffen werden, der für fiskalische Disziplin bei den Mitgliedstaaten sorgt.

8. Damit sich in der Tat bereits **kurzfristig eine Entspannung** auf den Märkten einstellt, kommt es entscheidend darauf an, dass alle betroffenen Länder unverzüglich eine überzeugende Strategie zur Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte umsetzen. Beide Schritte – das erweiterte Rettungspaket und glaubwürdige Konsolidierungsmaßnahmen – eröffnen eine realistische Perspektive, eine Stabilisierung der Währungsunion zu erreichen. Darauf sollte die Politik zunächst setzen. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Verunsicherung der Finanzmärkte weiter anhält. Im Fall eines solchen ungünstigen Szenarios stieße eine Strategie der zunehmenden **Ausweitung der EFSF an Grenzen**. Es drohte dann entweder ein unkontrolliertes Auseinanderbrechen der Währungsunion oder ein ordnungspolitisch höchst bedenklicher, unbegrenzter Ankauf von Wertpapieren durch die EZB.

Eine solche Verunsicherung der Investoren auf den Finanzmärkten hätte ihre Ursache in einem unzureichenden Konsolidierungserfolg von Mitgliedsländern. Das muss nicht unbedingt heißen, dass in den betreffenden Staaten des Euro-Raums grundsätzlich der Wille zu einer finanzpolitischen Disziplin fehlt oder zu wenig ausgeprägt ist. Wäre dem so, könnte der Währungsunion ohnehin nicht geholfen werden, sie bräche auseinander. Vielmehr kann eine Konsolidierungspolitik angesichts ungünstiger konjunktureller Schwächephasen zusätzlich erschwert werden und den Finanzmärkten als nicht ausreichend erscheinen, obwohl die betroffenen Länder prinzipiell bereit sind, die Konsolidierungsaufgabe zu erledigen.

9. Spätestens dann wären weitergehende Schritte zu prüfen. Sie müssten sich dadurch auszeichnen, dass eine Strategie eingeleitet wird, die glaubwürdig einen Abbau der Verschuldung gewährleistet. Eine zu untersuchende Möglichkeit wäre ein **Schuldentilgungspakt**, den der Sachverständigenrat zur Diskussion stellt. Dieses Modell zielt darauf ab, über einen gemeinsamen Tilgungsfonds und verbindliche nationale Schuldenbremsen einen überzeugenden Abbau der Staatsverschuldung unter die 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht zu erreichen. Im Gegenzug wird den Teilnehmerländern die Möglichkeit eröffnet, ihre Verschuldung teilweise über einen Fonds zu finanzieren, für den eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird. Entscheidend ist, dass sich der Fonds über feste Tilgungsverpflichtungen im Zeitablauf selbst abschafft. Darin und in den restriktiven Auflagen und Rahmenbedingungen unterscheidet sich der Schuldentilgungsfonds ganz erheblich von Eurobonds.

10. Konkret geht es beim Schuldentilgungspakt darum, Schulden, die den Referenzwert des Vertrags von Maastricht in Höhe von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts übersteigen, in einen gemeinsamen Tilgungsfonds mit gemeinschaftlicher Haftung auszulagern. Gleichzeitig würde für jedes Land ein Konsolidierungspfad festgelegt, bei dem die ausgelagerten Schulden eigenverantwortlich in einem Zeitraum von 20 bis 25 Jahren getilgt werden. Dies entspricht in etwa der Schuldenstandsregel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, wonach der die 60 vH-Grenze überschreitende Schuldenstand in jährlichen Schritten von jeweils 1/20 abgebaut werden soll.

Die allein bei den teilnehmenden Ländern verbleibenden Schulden würden zusätzlich durch die Einführung nationaler Schuldenbremsen begrenzt. Zur Stabilisierung der europäischen Finanzmärkte eröffnet der Schuldentilgungspakt den Mitgliedsländern des Euro-Raums die Möglichkeit, ihren laufenden Finanzierungsbedarf (für die Tilgung ausstehender Anleihen sowie für die Neuverschuldung) so lange über den **Tilgungsfonds** zu decken, bis der Finanzierungsrahmen ausgeschöpft ist. Da somit die bestehenden Schulden nicht schlagartig in den Fonds ausgelagert werden, sondern sukzessive über einen Einstiegszeitraum (**Roll-in-Phase**) von etwa fünf Jahren, werden starke Anreize zur fiskalischen Disziplin gesetzt. Danach würde sich der Schuldenstand eines Landes zusammensetzen aus:

– Schulden, für die es individuell haftet, in Höhe von 60 vH seines Bruttoinlandsprodukts, sowie

- Schulden, die zum Zeitpunkt der Auslagerung den Referenzwert von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts übersteigen und in den Tilgungsfonds ausgelagert wurden. Diese Schulden werden ebenfalls eigenverantwortlich getilgt. Es besteht eine vorrangige Haftung des auslagernden Landes, bei nachrangiger Haftung des Tilgungsfonds.

11. Demnach würde in den nächsten Jahren beim Tilgungsfonds ein Bestand an Anleihen in Höhe von rund 2,3 Billionen Euro entstehen. Deutschland würde mit 25 vH nach Italien mit 41 vH den größten Anteil an diesem Portfolio stellen. Weitere wichtige Schuldner des Tilgungsfonds wären Frankreich, Belgien und Spanien. Entscheidend ist für dieses Konzept, dass die Schulden nach der Roll-in-Phase im Tilgungsfonds betragsmäßig nach oben begrenzt sind und dass außerdem jedes Land verpflichtet ist, diese über einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren eigenverantwortlich zu tilgen. Durch die gemeinschaftliche Haftung während der Tilgungsphase werden **sichere Anleihen** geschaffen, mit denen sich das europäische Finanzsystem stabilisieren lässt, bis die nationalen Anleihemärkte wieder ausreichend funktionsfähig sind. Die Zuweisungen an den Tilgungsfonds müssten daher so ausgestaltet werden, dass dadurch ein Abbau der ausgelagerten Schulden innerhalb eines Zeitraums von etwa 20 bis 25 Jahren gelingt. Zugleich muss sichergestellt werden, dass

- die Einrichtung des Tilgungsfonds einmalig und zeitlich begrenzt ist und

- die Schulden, für die die Mitgliedsländer allein haften, nicht wieder über die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Grenze von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts hinauswachsen.

12. Der Tilgungsfonds ist in dieser Form nur zu vertreten, wenn die gemeinsame Haftung mit einer **strikten fiskalischen Disziplin** einhergeht, die auf mehreren Säulen basiert:

Erstens erfordert der Tilgungsfonds die Implementierung einer nationalen Schuldenbremse in den Verfassungen der Teilnehmerländer, da nur so die Glaubwürdigkeit der langfristigen Konsolidierungsverpflichtung gewährleistet werden kann. Die Schuldenbremsen sollten sich an den Zielen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts orientieren. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass das strukturelle Haushaltsdefizit nach einer Übergangsphase die Grenze von 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet. Die Bindungswirkung der nationalen Schuldenbremsen sollte zudem verstärkt werden, indem diese zusätzlich von einer unabhängigen europäischen Instanz überprüft werden, etwa durch den Europäischen Rechnungshof.

Zweitens muss die Möglichkeit gegeben sein, die gemeinsame Haftung für neue Schulden zu stoppen, wenn ein Land den in der Konsolidierungs- und Wachstumsstrategie vorgegebenen Verpflichtungen nicht nachkommt. Das „Roll-in“ würde dann unmittelbar abgebrochen werden und das betreffende Land wäre wieder voll den Mechanismen der internationalen Finanzmärkte ausgesetzt.

Drittens muss sich ein Teilnehmerland zur Sicherstellung der Zahlungen gegenüber dem Fonds verpflichten, einen Aufschlag auf eine nationale Steuer (Mehrwertsteuer und/oder Einkommensteuer) vorzunehmen, dessen Aufkommen nicht in den nationalen Haushalt fließt, sondern direkt dem Tilgungsfonds zugute kommen muss.

Viertens müssen zur Begrenzung der Haftungsrisiken und als Beitrag für eine Eigenbeteiligung alle Teilnehmerländer zur Absicherung ihrer Verbindlichkeiten einen Teil ihrer nationalen Währungsreserven (Devisen- oder Goldreserven) verpfänden. Insgesamt sollte ein Betrag in Höhe von 20 vH der vom Fonds übernommenen Kredite in dieser Weise abgesichert werden.

Fünftens, für den Fall, dass ein einzelnes Teilnehmerland aus der gesamtschuldnerischen Haftung in Anspruch genommen wird, müssen dessen Risiken dadurch beschränkt werden, dass ein Lastenausgleich zwischen den noch solventen Teilnehmerländern vereinbart wird.

13. Der Schuldentilgungspakt könnte durchaus einer Prüfung durch das **Bundesverfassungsgericht** standhalten. Gemäß dem Urteil vom 7. September 2011 darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Entscheidend ist einerseits die Möglichkeit des deutschen Gesetzgebers, im Einzelfall über ausgabenwirksame Hilfszahlungen an europäische Partner zu entscheiden. Andererseits müssen die auf den Bundeshaushalt potenziell zukommenden Belastungen zeitlich, sachlich und der Höhe nach begrenzt sein. Während eine Begrenzung der finanzpolitischen Verpflichtungen, die Deutschland mit dem Schuldentilgungspakt eingeht, der Höhe nach sichergestellt werden kann, ist die zeitliche Begrenzung des Sondervermögens kritischer zu beurteilen. Die Einrichtung eines Tilgungsfonds kann daher nur dann ernsthaft in Angriff genommen werden, wenn durch die vertragliche Gestaltung ausgeschlossen wird, dass das Sondervermögen eine permanente Einrichtung zur Refinanzierung der Euro-Länder wird. Vor die Perpetuierung des Tilgungsfonds müsste der deutsche Gesetzgeber ein Junktim mit Artikel 146 Grundgesetz setzen.

14. Um die fiskalische Solidität in der Währungsunion künftig sicherzustellen, bedarf es zudem weiterer Reformanstrengungen beim **Stabilitäts- und Wachstumspakt**. Zwar tragen die jüngsten Beschlüsse im Rahmen des sogenannten „Six Pack" dazu bei, Fehlentwicklungen frühzeitig zu identifizieren und wirkungsvoller zu sanktionieren. Diese Bemühungen sollen nicht kleingeschrieben werden. Aber in der neuen Fassung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bleibt es immer noch bei diskretionären Entscheidungsprozessen der Wirtschafts- und Finanzminister in den maßgeblichen Stufen des Sanktionsverfahrens des „exzessiven Defizitverfahrens". Die Schrittabfolge im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sollte durchgehend von Entscheidungen der EU-Kommission bestimmt sein, die dann nur noch mit einer qualifizierten Mehrheit des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister zurückgewiesen werden können. In Analogie zum Wettbewerbsrecht wäre zu erwägen, die Entscheidungskompetenzen des Rates vollständig auf einen **Währungskommissar** zu übertragen.

15. Auf mittlere Sicht wird man die nächsten Jahre alles daran setzen müssen, die Fiskaldisziplin über eine klügere Regelbindung, über unabhängigere Entscheidungsprozesse im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie über eine **präventive Marktdisziplin** im Rahmen eines stabilen langfristigen Ordnungsrahmens für öffentliche Schuldner und private Finanzinstitute zu stärken.

Stabilisierung der Finanzinstitute des Euro-Raums

16. Dass es in Europa neben der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ebenso wichtig ist, das private Finanzsystem zu stabilisieren, zeigte sich überdeutlich, als Mitte des Jahres 2011 eine erneute **Vertrauenskrise im europäischen Bankensystem** ausbrach. Sie wurde weitgehend von Rückkopplungseffekten der Schuldenkrise im Euro-Raum ausgelöst und drohte schnell zu eskalieren.

Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums sahen sich deshalb gezwungen, Schritte zur Stabilisierung des Bankensystems anzukündigen. Einerseits sollen die 70 großen europäischen Banken, die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) einem Blitztest unterzogen wurden, die harten Kernkapitalquoten auf 9 vH – in Bezug auf risikogewichtete Aktiva – anheben und andererseits einen außerordentlichen Eigenkapitalpuffer für Risiken bei Forderungen gegenüber Staaten anlegen. Beide Maßgaben müssen bis Mitte des Jahres 2012 umgesetzt werden, andernfalls erfolgt eine **Rekapitalisierung** mit öffentlichen Finanzmitteln. Sollte diese die Möglichkeiten des Landes übersteigen, werden die Mittel der EFSF herangezogen. Insgesamt zeigen die vorläufigen Berechnungen der EBA eine Kapitallücke von 106 Mrd Euro. Davon weisen die griechischen Banken mit 30 Mrd Euro den höchsten Kapitalbedarf auf, gefolgt von den spanischen Banken mit 26 Mrd Euro und den italienischen Banken mit rund 15 Mrd Euro. Bei den deutschen und französischen Banken fällt die Kapitallücke mit etwa 5 Mrd Euro beziehungsweise rund 9 Mrd Euro vergleichsweise gering aus, wobei die deutschen Banken Zuschreibungen auf ihre Bestände an deutschen Staatsanleihen nutzen konnten.

17. Aus der Sicht des Sachverständigenrates ist das „Bankenpaket“ zu begrüßen, da es dazu beitragen kann, das Vertrauen in die Banken zu stärken und die Stabilität des Systems zu erhöhen. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die geplanten Maßnahmen zu adversen Effekten führen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass es durch die Marktbewertung der Staatsanleihen zu Unsicherheiten in der Bilanzbewertung und zu einer **beschleunigten Bilanzverkürzung** (Deleveraging) kommt. Sollte es Banken nicht gelingen, aus eigener Kraft das nötige Eigenkapital zu beschaffen, werden sie möglicherweise eine Rückführung der Risikoaktiva einer obligatorischen Staatsbeteiligung vorziehen. Zwar werden die Banken angehalten, die Eigenkapitalanforderungen über Aufnahme von privatem Kapital oder durch das Einbehalten von Dividenden und Boni zu erfüllen, aber wie die Aufsichten diese Forderung umsetzen werden, bleibt abzuwarten. Ob mit dem Bankenpaket der ersehnte Befreiungsschlag gelungen ist, wird entscheidend davon abhängen, inwiefern es im Rahmen des Gesamtpakets gelingt, die Vertrauenskrise zu überwinden, und sich die Risikoprämien auf Staatsanleihen zurückbilden.

18. Schuldenkrisen sind kein neues Phänomen, der erste dokumentierte Zahlungsausfall eines Staates geht auf das 4. Jahrhundert v. Chr. zurück. Über die Jahrhunderte und vermehrt seit den 1970er-Jahren waren immer wieder Staatsschuldenkrisen zu beobachten, wobei Banken- und Staatsschuldenkrisen, oftmals noch in Verbindung mit Währungskrisen, so häufig gemeinsam auftraten, dass der Begriff der Zwillings- und Drillingskrisen geprägt wurde. Fast die Hälfte der Finanzkrisen der letzten Dekaden waren Drillingskrisen, die jeweils sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht haben. Angesichts dieser Kosten hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) eine neue internationale Finanzarchitektur mit einem Insolvenzregime für Staaten vorgeschlagen.

Obwohl die Reformen auf der internationalen Ebene weit hinter diesen Vorstellungen zurückblieben, können aus der Debatte um die internationale Finanzarchitektur dennoch die Gestaltungsprinzipien für den **Ordnungsrahmen im Euro-Raum** abgeleitet werden. Ein effektiver Ordnungsrahmen muss drei Anforderungen erfüllen: Erstens, er braucht ein Versicherungselement für Liquiditätsprobleme von Ländern, die sich durch Wohlverhalten für die Versicherungsleistungen präqualifizieren müssen. Zweitens muss eine weitergehende Unterstützung mit strikten Auflagen versehen werden und drittens ist ein transparenter, vorhersehbarer und glaubwürdiger Mechanismus zur Beteiligung des privaten Sektors bei Solvenzproblemen erforderlich.

19. Der Sachverständigenrat schlägt einen Ordnungsrahmen vor, der diese Anforderungen erfüllt: Länder mit einer Schuldenstandsquote bis zu 60 vH erhalten einen unbegrenzten Zugang zu Krediten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), sofern sie sich durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik im Vorfeld qualifizieren. Bei einer Schuldenstandsquote zwischen 60 vH und 90 vH werden Kredite nur gewährt, wenn das Land im Gegenzug mehrjährige Anpassungsprogramme umsetzt. Steigt die Staatsverschuldung über 90 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt, ist der Zugang zum ESM nur bei einer Restrukturierung der Schulden bei privaten Gläubigern möglich. Dieser Ordnungsrahmen schafft die Voraussetzungen für eine effektive, weil **präventiv wirkende Marktdisziplin**, da die Bedingungen, unter denen der private Sektor Verluste realisieren muss, transparent, vorhersehbar und glaubwürdig werden. Allerdings kann dieser Rahmen nur mittelfristig eingeführt werden, nämlich erst nachdem die Länder des Euro-Raums ihre Schuldenstandsquoten auf 60 vH zurückgeführt haben.

20. Die bisher eingeleiteten Reformen zum Umgang mit **systemrelevanten Finanzinstituten** (SIFIs) werden das Ziel, die Staaten aus der Geiselhaft der Banken zu befreien, hingegen nicht erreichen. Die geplanten Reformen sollten auf zwei Pfeilern stehen. Erstens sollte ein umfassendes internationales Aufsichtsregime geschaffen werden, das in normalen Zeiten grenzüberschreitende Finanzinstitute effektiv überwacht, und darin eingebettet ein grenzüberschreitendes Insolvenzverfahren, um im Notfall eine geordnete Abwicklung und Restrukturierung von systemisch relevanten Instituten zu ermöglichen. Zweitens sollten derartige Institute deutlich höhere Puffer in Form von Eigenkapital und Liquidität vorhalten, um die Wahrscheinlichkeit, dass Verluste zur Insolvenz eines Finanzinstituts führen, zu verringern.

21. Die Reform der **Insolvenzregime für Banken** ist weit hinter diesen Zielen zurückgeblieben. Zwar sind auf nationaler Ebene in einigen Ländern Restrukturierungsregime geschaffen worden, die jedoch ins Leere laufen, wenn sie nicht wirksam bei grenzüberschreitend tätigen Instituten angewendet werden können. Die Reformvorschläge auf der internationalen und der europäischen Ebene zielen lediglich auf eine bessere Koordination der nationalen Maßnahmen ab, und es gelingt ihnen nicht, ein effektives und glaubwürdiges Insolvenzregime zu schaffen. Der Sachverständigenrat hat mehrfach für einen Europäischen Restrukturierungsfonds geworben, der mit entsprechenden Abwicklungskompetenzen ausgestattet ist.

22. Fehlen externe Puffer und die Disziplinierung durch ein effektives Restrukturierungs- und Insolvenzregime, ist es umso wichtiger, die Widerstandsfähigkeit von systemisch relevanten Instituten derart zu stärken, dass sie unerwartete Verluste selbst auffangen können. Da Eigenkapital aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive deutlich höheren Nutzen mit sich bringt als Kosten, sind die **Eigenkapitalpuffer weiter zu stärken**, um das System insgesamt widerstandsfähiger zu gestalten. Eine Leverage Ratio hat dabei den Vorteil, dass sie im Gegensatz zu risikogewichteten Eigenkapitalquoten robust ist gegenüber falschen Risikobewertungen in internen Modellen, aber auch gegenüber externen Modellen der Rating-Agenturen. In der Leverage Ratio werden sämtliche Bilanzpositionen mit vollem Risikogewicht berücksichtigt und damit beispielsweise die Unsicherheiten im Bewertungsproblem bei Staatsanleihen vermieden.

Es erschwert die Diskussion über die Höhe der Leverage Ratio, dass keine einheitliche und über Länder hinweg vergleichbare Definition existiert. Die **Definition** im Rahmen von **Basel III** wird hier einen Standard setzen, der verschiedene Rechnungslegungssysteme harmonisiert, die Bilanzsumme bereinigt und um außerbilanzielle Positionen ergänzt. Um eine sinnvolle Grundlage für die Bewertung einer Leverage Ratio zu legen, erscheint es somit dringend erforderlich, die erst für das Jahr 2015 geplante Veröffentlichung einer einheitlichen und über Länder hinweg vergleichbaren Leverage Ratio vorzuziehen. Aus Sicht des Sachverständigenrates erscheint es angemessen, auf der Grundlage der Baseler Definition die bilanziellen und außerbilanziellen Aktivitäten eines Finanzinstituts auf das 20-fache des Kernkapitals zu begrenzen. Dies entspricht einer **Leverage Ratio nach Basel III in Höhe von 5 vH,** dürfte somit einer etwa doppelt so hohen unbereinigten bilanziellen Leverage Ratio entsprechen. Dabei könnte die vom Baseler Komitee vorgeschlagene Leverage Ratio von 3 vH als Ausgangspunkt dienen und stufenweise bis zum Jahr 2019 angehoben werden. Begleitende Evaluationsstudien sollten kontinuierlich die finanz- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen untersuchen und sie jeweils ins Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen eines robusten Finanzsystems setzen.

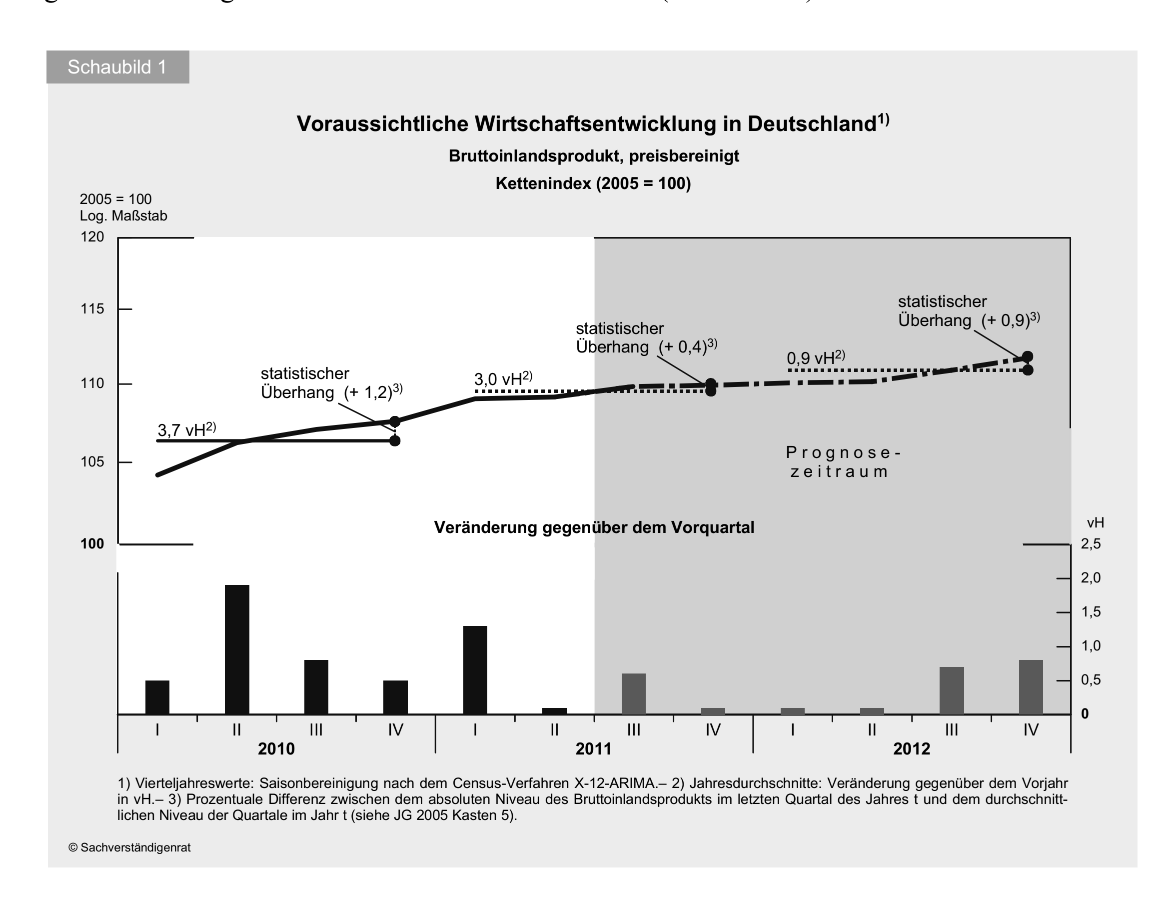
Zwischenfazit: Europäisch handeln

23. Die deutsche Wirtschaftspolitik wird im Jahr 2012 weiterhin in höchstem Maße gefordert sein. Es geht um nicht weniger, als die Verantwortung für Europa wahrzunehmen. Die Stabilität der Währungsunion ist zu sichern, noch ausstehende zentrale Reformen der Finanzmarktarchitektur sind konsequent voranzubringen. In Europa muss Deutschland der Motor für zukunftsweisende Strategien sein. Eine die europäische Wirtschaftspolitik aktiv gestaltende

Rolle Deutschlands darf sich nicht allein auf die Bewältigung der Euro-Krise und die Reform der Finanzmarktarchitektur beschränken. Ein ebenso wichtiges Feld ist die Energiepolitik. Die energiepolitischen Weichenstellungen des Jahres 2011 lassen jedoch bislang eine überzeugende Einbettung des nationalen Energiekonzepts in einen europäischen Kontext vermissen (Ziffern 364 ff.).

II. Deutschland in unsicherem Umfeld

24. Die bisherige wirtschaftliche Entwicklung war von einem ausgeprägten Aufholprozess gekennzeichnet, in dessen Folge die Einbußen der Rezession aus dem Jahr 2009 ausgeglichen wurden. Zur Jahresmitte 2011 liegt das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland somit wieder auf dem **Niveau vor dem Ausbruch der Krise.** Allerdings kam mit dem zweiten Quartal 2011 die bisher konjunkturell sehr gute Dynamik ins Stocken, auch wenn dieses Quartalsergebnis von einigen Sonderfaktoren überzeichnet war (Schaubild 1).



Die bis zum September 2011 reichenden Konjunkturindikatoren deuten darauf hin, dass sich der Aufschwung zum Jahresende 2011 verlangsamen wird. Zurückzuführen ist dies maßgeblich auf die Abkühlung des weltwirtschaftlichen Umfelds, das bisher über die Exportnachfrage die deutsche Konjunktur stützte. Zudem liegen die Staatsschuldenkrise des Euro-Raums und die damit verbundenen Probleme im Finanzsektor wie **Mehltau auf der konjunkturellen Entwicklung** im Euro-Raum. Darüber hinaus ist eine Reihe von Industrieländern zur

Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen gezwungen. Demgegenüber stehen die Chancen gut, dass die Wirtschaft in den Schwellenländern weiterhin expandieren wird, wenn auch mit abgeschwächter Dynamik. Nachdem im Jahr 2011 noch ein Impuls vom Außenbeitrag auf das Jahresergebnis ausging, dürften im Jahr 2012 allein die Komponenten der inländischen Nachfrage die Konjunktur tragen.

Für das Jahr 2011 prognostiziert der Sachverständigenrat eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 3,0 vH, für das Jahr 2012 von 0,9 vH. Damit **schwächt sich der Aufschwung in Deutschland ab**. Nach der ausgeprägten Aufholphase bedeutet dies eine Rückkehr zur Normalität. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte damit im Gleichschritt mit dem Produktionspotenzial langfristig wieder moderat steigen. Bei der Preisentwicklung ist nach den Steigerungen im Frühjahr 2011 eine leichte Entspannung zu verzeichnen. Die Verbraucherpreise erhöhen sich im Jahr 2011 voraussichtlich um 2,3 vH, im Jahr 2012 nur noch um 1,9 vH (Tabelle 1).

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

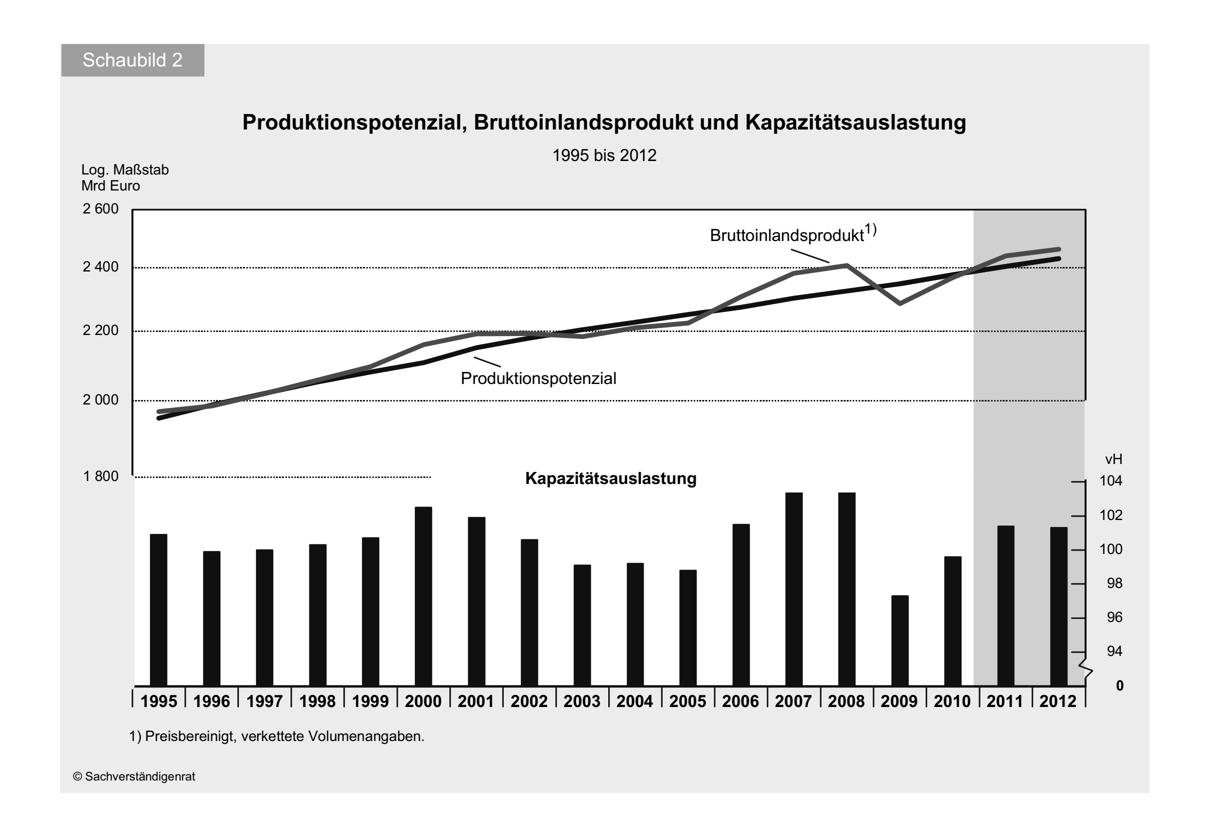
	Einheit	2008	2009	2010	2011[1]	2012[1]
Bruttoinlandsprodukt	vH[2]	1,1	– 5,1	3,7	3,0	0,9
Konsumausgaben, zusammen	vH[2]	1,2	0,8	0,9	1,0	0,9
Private Konsumausgaben[3]	vH[2]	0,6	– 0,1	0,6	1,1	0,9
Staatliche Konsumausgaben	vH[2]	3,1	3,3	1,7	0,8	0,9
Ausrüstungsinvestitionen	vH[2]	3,6	–22,8	10,5	8,8	3,1
Bauinvestitionen	vH[2]	– 0,7	– 3,0	2,2	5,2	1,5
Sonstige Anlagen	vH[2]	7,0	0,6	4,7	3,8	2,8
Inländische Verwendung	vH[2]	1,3	– 2,6	2,4	2,4	1,3
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)[4]	vH	0,0	– 2,6	1,5	0,7	– 0,3
Exporte (Waren und Dienstleistungen)	vH[2]	2,7	–13,6	13,7	7,8	3,2
Importe (Waren und Dienstleistungen)	vH[2]	3,3	– 9,2	11,7	7,1	4,2
Erwerbstätige	Tausend	40 345	40 362	40 553	41 090	41 233
Registriert Arbeitslose	Tausend	3 258	3 415	3 238	2 972	2 891
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	27 510	27 493	27 757	28 411	28 687
Arbeitslosenquote[5]	vH	7,8	8,1	7,7	7,1	6,9
Verbraucherpreise[6]	vH	2,6	0,4	1,1	2,3	1,9
Finanzierungssaldo des Staates[7]	vH	– 0,1	– 3,2	– 4,3[a]	– 1,1	– 0,7

1) Jahre 2011 bis 2012 Prognose (Ziffern 108 ff.).– 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) In Prozentpunkten.– 5) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen. Für die Jahre 2008 bis 2010 Quelle: BA.– 6) Verbraucherpreisindex (2005 = 100), Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– a) Einschließlich der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro); ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Defizitquote 4,5 vH.

25. Am aktuellen Rand sind die bisherige Aufwärtsdynamik und die weitere Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts erheblichen Risiken ausgesetzt. Mit der globalen Wachstumsabschwächung und den Unsicherheiten im Finanzsystem besteht einmal mehr die Gefahr, dass die deutsche Volkswirtschaft über den Außenhandelskanal negativ getroffen wird. Aufgrund der nur schwer zu quantifizierenden Risiken berechnet der Sachverständigenrat **alternative Szenarien** für die weitere konjunkturelle Entwicklung.

Die Unsicherheiten über die Lösung der Staatsschuldenkrise können maßgeblichen Einfluss auf den Welthandel haben. Es besteht durchaus die Gefahr, dass sich die angespannten Finanzierungsbedingungen der Staaten weiter verschärfen. Bliebe die Verschärfung der Krise auf den Euro-Raum begrenzt, ergibt das Szenario einen schwächeren Anstieg des Welthandelsvolumens und zwar von 4,9 vH auf 3,5 vH. Das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland stiege dann nur noch um 0,4 vH an. Käme es infolge der vielfältigen Unwägbarkeiten zu einer Stagnation des Welthandels im Jahr 2012, resultierte daraus eine Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts von -0,5 vH.

26. Derzeit befindet sich die deutsche Volkswirtschaft hingegen in einer Phase mit einer leichten Überauslastung der Produktionskapazitäten; das heißt, das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt liegt über dem **Produktionspotenzial**, also der Wirtschaftsleistung, die bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ohne zusätzlichen Inflationsdruck erreichbar wäre (Schaubild 2). Zwar sank zunächst die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, dafür



wurde aber während der Rezession so gut wie keine Beschäftigung abgebaut. Selbst wenn der Rückgang der Arbeitsproduktivität noch immer nicht vollständig aufgeholt werden konnte, stellte das Horten von Arbeitnehmern in den Unternehmen einen wichtigen Faktor dar, der den Aufholprozess erleichterte. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass im Jahr 2011 das Potenzialwachstum 1,2 vH beträgt. Die relative gesamtwirtschaftliche Output-Lücke, also die Differenz zwischen tatsächlichem und potenziellem Output, bezogen auf den potenziellen Output, liegt demnach im Jahr 2011 bei etwa 1,4 vH.

27. Im Rahmen des starken wirtschaftlichen Aufschwungs erhöhten sich in Deutschland im Jahr 2011 die Arbeitszeit, die Beschäftigung und die Stundenproduktivität. Die Anzahl der **Erwerbstätigen** stieg im Vergleich zum Vorjahr um 537 000 Personen und die Anzahl der registriert **Arbeitslosen** nahm um 266 000 Personen ab. Im Jahr 2012 dürfte die der Erwerbstätigen bei abgeschwächter Konjunkturentwicklung hauptsächlich durch den Überhangeffekt um 143 000 Personen auf 41,2 Millionen Personen steigen und die der registriert Arbeitslosen um 81 000 Personen auf knapp unter 2,9 Millionen Personen sinken.

28. Die Konsolidierung der **öffentlichen Haushalte** kam im Jahr 2011 einen beachtlichen Schritt vorwärts und dürfte auch im Jahr 2012 voranschreiten. Mit einem Rückgang der Defizitquote von 1,1 vH auf 0,7 vH gerät ein ausgeglichener Haushalt deutlich schneller in Sichtweite als dies auf dem Tiefpunkt der Krise für möglich gehalten werden konnte. Wie bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung besteht eine hohe Unsicherheit über den Finanzierungssaldo. Bei einem neuerlichen Konjunktureinbruch wäre zu erwarten, dass die Steuereinnahmen deutlich zurückgingen. Gerade die positive Entwicklung der Einnahmen war bislang der Stützpfeiler der Haushaltskonsolidierung. Die Einnahmen aus einzelnen Steuern verzeichneten im Jahr 2011 die höchsten Zuwachsraten seit der Wiedervereinigung. Doch selbst wenn die negativen Szenarien nicht einträten, wäre im Jahr 2012 mit einer nachlassenden Einnahmedynamik zu rechnen. Die Konsolidierungserfordernisse sind zwar insgesamt gesunken, es wird nun jedoch zunehmend schwieriger, sie zu erfüllen. Im Jahr 2011 ging die Schuldenstandsquote nach ihrem sprunghaften Anstieg im Vorjahr etwas zurück. Sie lag jedoch weiterhin über 80 vH. Im Jahr 2012 könnte ein erneuter Rückschlag drohen, falls weitere Mitgliedsländer des Euro-Raums Hilfen benötigen.

29. Bei allen außenwirtschaftlichen Risiken sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass die deutsche Wirtschaft im Vergleich zu anderen Ländern gut aufgestellt ist. Die gute Verfassung des Arbeitsmarkts und das im internationalen Vergleich geringe Finanzierungsdefizit sowie die überaus günstigen Finanzierungsbedingungen bilden eine robuste Grundlage für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

III. Aufgabenstellung für weitere Politikbereiche

1. Energiepolitik: Erfolgreiche Energiewende nur im europäischen Kontext

30. Nach der Atomkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011 hat die Bundesregierung Ende Juni mit ihrem Energiepaket eine Reihe von Gesetzen zur Beschleunigung der Energiewende in den Deutschen Bundestag eingebracht. Die energiepolitischen Leitlinien der Bundesregierung haben damit im Verlauf der vergangenen 14 Monate eine einschneidende

Veränderung erfahren. So hatte die Bundesregierung bereits im September des vergangenen Jahres ein umfassendes **Energiekonzept** beschlossen. Darin werden Umrisse einer Gesamtstrategie beschrieben, mit der die Stromerzeugung in Deutschland bis zum Jahr 2050 so umgebaut werden soll, dass die erneuerbaren Energien daran den Hauptanteil übernehmen. Wichtige Elemente des Energiekonzepts sind eine Reihe von klimapolitischen Zielvorgaben, mit denen bestehende Emissions- und Ausbauziele bis in das Jahr 2050 fortgeschrieben werden, und Änderungen im Verwaltungsrecht, mit denen der Netzausbau weiter beschleunigt werden soll.

31. Hauptbestandteil des Energiekonzepts war ursprünglich allerdings die Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke, die als Brückentechnologie in das Zeitalter der erneuerbaren Energien dienen sollte. Diese Laufzeitverlängerung wurde am 28. Oktober 2010 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und damit als eines der ersten Vorhaben des Energiekonzepts umgesetzt. Nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima hat die Bundesregierung jedoch eine **atompolitische Kehrtwende** vollzogen und den endgültigen Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022 beschlossen. Nicht nur ist die Regierung damit im Wesentlichen auf den Ausstiegspfad zurückgekehrt, der von der seinerzeitigen Rot-Grünen Koalition beschlossen worden war, sondern sie hat in der lang anhaltenden Debatte um die friedliche Nutzung der Kernenergie verdeutlicht, dass es in der Frage der Kernenergie kein Zurück mehr geben wird. Zudem wurden die klimapolitischen Ziele des Energiekonzepts trotz der mit dem Atomausstieg verbundenen zusätzlichen Herausforderungen nicht revidiert.

32. Diese energiepolitischen Weichenstellungen verwandeln die langfristigen klimapolitischen Ziele der Bundesregierung von einer abstrakten Vision zu einer konkreten gesellschaftlichen Aufgabe. Insbesondere wird in der Zukunft ein gänzlich anderes System der Energieversorgung aufzubauen sein. Das Gelingen dieses Projekts wird dabei von den Weichenstellungen und Erfolgen wie Misserfolgen der **kommenden Jahre** abhängen. Denn das Ausrufen des mittelfristigen Ziels des völligen Atomausstiegs und die Festlegung langfristiger Ziele für den Umbau des Systems der Energieversorgung sind noch lange nicht gleichbedeutend mit ihrem Erreichen. Aufgrund der nur schwerlich zu vermeidenden Ziel- und Interessenkonflikte, der zu erwartenden technischen und wirtschaftlichen Probleme und der zu leistenden Innovationsanstrengungen dürfte vielmehr bereits die Bewerkstelligung des endgültigen Atomausstiegs binnen eines Jahrzehnts alle gesellschaftlichen Kräfte in erheblichem Maße fordern.

Insbesondere werden die beim Umbau des Systems der Energieversorgung entstehenden Kosten immer wieder aufs Neue mit **konkurrierenden Nutzungsmöglichkeiten** der volkswirtschaftlichen Ressourcen abzuwägen sein, um die stetige demokratische Legitimierung dieses Projekts zu sichern. Dennoch sind mit dem Einstieg in die umfassende Energiewende durchaus große Chancen verbunden. Nicht zuletzt bietet sie die Möglichkeit, zu demonstrieren, dass eine moderne Industriegesellschaft ohne erhebliche Wohlfahrtsverluste aus der Kernenergie aussteigen kann. Ein Scheitern der Energiewende dürfte hingegen der angestrebten Vorbildrolle beim Ausstieg aus der Kernenergie einen Bärendienst erweisen. Ein Scheitern der Energiewende kann sich Deutschland daher auf keinen Fall leisten.

33. Der Verzicht auf die Laufzeitverlängerung und die Verabschiedung des Energiepaktes betreffen alle Bereiche der Energieversorgung. Insbesondere gilt dies für den Strommarkt, auf dem die Abschaltung der Moratoriumsmeiler und die forcierte Verfolgung der Ausbauziele für die erneuerbaren Energien zu einer weiteren räumlichen Entkoppelung von Stromerzeugung und Verbrauch führen und damit einen erheblichen Ausbau der Stromnetze notwendig machen wird. Die Kosten für diesen Netzausbau werden dann auf die Strompreise umgelegt und damit den Endverbraucherpreis für Strom weiter erhöhen, der schon jetzt durch eine Reihe von Steuern und Abgaben, nicht zuletzt zur Finanzierung der Förderung der erneuerbaren Energien, belastet wird. Somit wird die erfolgreiche **Systemintegration** der erneuerbaren Energien eine zentrale technische, politische und finanzielle Herausforderung bei der Bewältigung der Energiewende darstellen.

34. Eine allein auf die nationale Energiepolitik fokussierte Debatte über den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien kann jedoch die **internationale Dimension** der Energiewende nicht ausreichend würdigen. Denn mit ihren Beschlüssen leistet die Bundesregierung lediglich den auf der europäischen Ebene bereits zugesagten Beitrag zur Umsetzung der gemeinsamen klimapolitischen Ziele der Europäischen Union für das Jahr 2020, mit denen die Europäische Union weltweit eine Vorreiterrolle im Klimaschutz einnimmt. Da der Klimaschutz jedoch ein öffentliches Gut darstellt, müssen die Kosten seiner Bereitstellung allein auf nationaler Ebene getragen werden, während die gesamte Staatengemeinschaft dessen Vorzüge genießt. Somit kann die Vorreiterrolle der Europäischen Union aus Sicht des globalen Klimaschutzes nur eine vorübergehende Situation darstellen und sollte nicht weiter forciert werden, ohne dass gewährleistet ist, dass andere große Emittenten ihrerseits umfassende Vermeidungsanstrengungen unternehmen.

35. Unabhängig von diesen klimastrategischen Überlegungen sollte aufgrund der Konkurrenz mit alternativen Einsatzmöglichkeiten der volkswirtschaftlichen Ressourcen alles daran gesetzt werden, die Klimaziele der Europäischen Union zu minimalen Kosten zu erreichen. Die **gegenwärtige Strategie**, das zielführende Instrument des Emissionshandels mit einer äußerst kostenträchtigen, zu allem Überfluss noch dazu national zerfaserten Förderpolitik zum Ausbau der erneuerbaren Energien zu flankieren, verfehlt das Ziel ökonomischer Effizienz deutlich.

Bereits seit dem Jahr 2005 legt das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) eine Obergrenze für die Treibhausgasemissionen der Energieversorger und energieintensiven Industriesektoren fest. Es reguliert etwa die Hälfte aller Treibhausgasemissionen und ist damit in der Europäischen Union das bedeutendste klimapolitische Instrument. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedsländer der Europäischen Union in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie konkrete Ausbauziele für die erneuerbaren Energien gesetzt. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob von einer zusätzlichen Förderung der erneuerbaren Energien überhaupt ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden kann, wenn das EU-ETS bereits eine **verbindliche Obergrenze** für den Ausstoß von Treibhausgasen etabliert. So werden zwar durch die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien Emissionen eingespart, aber gleichzeitig in diesem Bereich

Emissionsrechte frei, die nach ihrem Erwerb am Markt wiederum in anderen vom EU-ETS erfassten Bereichen zum Einsatz kommen.

Problematisch ist zudem, dass die Mitgliedsländer der Europäischen Union die Umsetzung der zusätzlichen Ausbauziele vornehmlich in nationaler Verantwortung verfolgen. Anders als beim EU-ETS, das durch einen einheitlichen und europaweit gültigen Preis für eine Minimierung der Vermeidungskosten sorgt, bleiben bei einem rein national organisierten Ausbau der erneuerbaren Energien mögliche Standortvorteile ungenutzt. Hinzu kommt, dass die Mitgliedsländer häufig neben dem reinen Ausbauziel mit der Förderung der erneuerbaren Energien zusätzliche technologie- und industriepolitische Ziele verfolgen. So verletzt in der derzeitigen Ausgestaltung insbesondere das deutsche **Erneuerbare-Energien-Gesetz** (EEG) das Prinzip der Kosteneffizienz. Aufgrund seiner Intention, weniger wirtschaftliche Technologien bei der Förderung zu bevorzugen, weichen die CO_2-Vermeidungskosten der einzelnen EEG-Technologien stark voneinander ab. Dies treibt die Kosten der Förderung in die Höhe. Besonders deutlich wird dies im Falle der Photovoltaik, die im Verhältnis zur erzielten Stromerzeugung in Deutschland die mit Abstand höchsten Subventionen erhält.

Das Hauptproblem des EEG liegt daher in den mit seinem (vordergründigen) Erfolg verbundenen Kosten. Es hat sich im Hinblick auf die Anreize zum Kapazitätsausbau als **sehr effektiv**, aber gleichzeitig als **äußerst ineffizient** erwiesen. Insbesondere entstehen, da die zum Zeitpunkt des Anlagenbaus gültigen Mindestvergütungssätze über einen Zeitraum von 20 Jahren garantiert sind, durch den derzeit installierten Anlagenpark auch in der Zukunft noch erhebliche Zahlungsverpflichtungen. Die Kosten des EEG ließen sich daher in absehbarer Zeit selbst dann nicht mehr mindern, wenn es zu einem sofortigen Ende der Förderung neu installierter Anlagen käme. Denn bei einem sofortigen Ausbaustopp würde sich die Förderung im Zeitverlauf gerade in dem Maße reduzieren, wie Anlagen, die bereits 20 Jahre Strom produziert haben, aus der Förderung herausfallen. So haben sich bereits bis zum Jahre 2010 gegenüber den künftig zu erwartenden Strompreisen allein bei der Photovoltaik Zusatzkosten aufgebaut, die in ihrem Gegenwartswert in einer Größenordnung von über 80 Mrd Euro liegen.

36. Ein weiterer Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien gemäß den Ausbauzielen der Europäischen Union muss zu weitaus geringeren Kosten als der bisherige Ausbau realisiert werden. Andernfalls dürfte die nötige Akzeptanz für die Energiewende verloren gehen. Dies wird ohne eine völlige Neugestaltung des derzeitigen Fördersystems für die erneuerbaren Energien kaum zu erreichen sein. Erforderlich ist ein neues System, das stärker **marktorientiert** ist und die Anreize zur Nutzung von Skaleneffekten erhöht, vor allem durch eine effiziente Verteilung der Erzeugungsstandorte in Europa. Es wird nicht genügen, die Energiewende im nationalen Alleingang zu betreiben, sondern es wird erforderlich sein, künftig die **europäische Dimension** der auf der Ebene der Europäischen Union ausgehandelten nationalen Ausbauziele stärker in den Blick zu nehmen.

37. Benötigt werden Instrumente, die, anders als das EEG, zwischen dem kosteneffizienten Aufbau von Stromerzeugungskapazität und der gezielten Innovationsförderung unterscheiden:

- Zum einen sollte der Ausbau der erneuerbaren Energien statt über ein Spektrum von Einspeisevergütungen über eine marktbasierte Mengensteuerung in Form von Grünstromzertifikaten angestrebt werden. Damit würde das ökonomische Prinzip des einheitlichen Preises beachtet, das zu einer effizienten Wahl zwischen Handlungsoptionen führt. Um zusätzlich spezifische Standortvorteile für die erneuerbaren Energien in Europa zu nutzen, sollte dieses System mittelfristig **europaweit harmonisiert** werden. Ein erster, viel versprechender Schritt wäre allerdings rasch umzusetzen, die **Vereinheitlichung der Fördersätze** in Deutschland über alle Technologien hinweg.

- Zum anderen sollte man unterschiedliche volkswirtschaftliche Ziele grundsätzlich mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgen. Während die Förderung des Ausbaus der Kapazitäten zur Stromerzeugung auf Basis erneuerbarer Energien aktuell kostengünstige Technologien bevorzugt, kann die Entdeckung neuer technologischer Lösungen einer **eigenständigen Technologiepolitik** überlassen werden.

2. Öffentliche Finanzen: Vorrang für die Konsolidierung

38. Der Einstieg in die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen gelang in diesem Jahr aufgrund der günstigen Einnahmeentwicklung besser als von der Bundesregierung erwartet. Die **staatlichen Einnahmen** stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 5,6 vH und damit so stark wie zuletzt im Jahr 1994. Das gesamtstaatliche Defizit betrug im Jahr 2011 daher noch 1,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Gleichwohl weisen der Bund und die Länder immer noch so hohe Defizite auf, dass sie ihre Konsolidierungsanstrengungen zur Einhaltung der Schuldenbremse – beim Bund im Jahr 2016, bei den der Länder im Jahr 2020 – verstärken müssen. Die **Schuldenstandsquote** ging auf 80,4 vH zurück, könnte aber erneut ansteigen, wenn weitere Länder des Euro-Raums auf Hilfen angewiesen sind. Insgesamt lässt der Entwurf für das Bundeshaushaltsgesetz 2012 wenig Ehrgeiz erkennen. Angesichts der konjunkturellen Abkühlung und der dadurch zu erwartenden schwächeren Einnahmesteigerungen im kommenden Jahr 2012 sind allenfalls kleine Konsolidierungserfolge zu erwarten.

39. Bei der Umsetzung der neuen Schuldenregel auf Bundesebene besteht weiterhin Konkretisierungsbedarf. Beispielsweise wird eine **Kreditvergabe als finanzielle Transaktion** eingestuft, die das Defizit zunächst nicht beeinflusst. Daher müssten gemäß der neuen Systematik ausfallende oder erlassene Kredite die zulässige Schuldenaufnahme mindern. Andernfalls kommt es zu einer Ausweitung der Verschuldung, die durch die Schuldenregel nicht begrenzt wäre. So könnte der Bund ein Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit vergeben und ihr dieses später ohne Konsequenzen für die Einhaltung der Schuldenbremse erlassen. Angesichts der derzeitigen Haushaltslage bei der Bundesagentur für Arbeit ist dies zwar unwahrscheinlich. Gleichwohl sollte das Artikel-115-Gesetz angepasst werden, um solche potenziellen Umgehungen der Schuldenregel zu verhindern.

40. Bei den Ländern ist die Verankerung der **Schuldenregel in den Landesverfassungen** erst schleppend angelaufen. Bislang konnten sich nur Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz zu verfassungsrechtlichen Regelungen durchringen. In Niedersachsen ist eine Verfassungsänderung geplant und derzeit in der Beratung. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bestehen lediglich einfachgesetzliche Schuldenregeln. Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben bislang keinerlei Schuldenregeln eingeführt. Zur Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist es dringend erforderlich, Schuldenregeln in diesen Ländern einzuführen und dabei auf die Schaffung von Gestaltungsspielräumen weitgehend zu verzichten.

41. Bislang ist ungeklärt, wie die gebotene **Ausweitung des Neuverschuldungsverbots auf die Gemeinden** erreicht werden soll. Es ist insbesondere offen, ob die Kommunen den Ländern im Hinblick auf die Schuldenregel zuzurechnen sind. Gemäß dem Grundgesetz können nur Bund und Länder Staatlichkeit beanspruchen, sodass die Kommunen trotz ihrer körperschaftlichen Verselbstständigung gemäß Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz lediglich Untergliederungen der Länder sind. Folglich werden nach Artikel 106 Absatz 9 Grundgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (und Gemeindeverbände) den Einnahmen und Ausgaben des Landes zugerechnet. Obwohl es durchaus sinnvoll ist, den Finanzierungssaldo der Kommunen als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben dem Finanzierungssaldo der Länder ebenfalls zuzurechnen, ist dies rechtlich nicht zwingend. Denn wegen der weitgehenden rechtlichen Selbstständigkeit der Kommunen ist eine strikte Trennung von Ländern und Gemeinden insbesondere in haushaltsrechtlicher Hinsicht vorgesehen. Ökonomisch sollten die Kommunen den Ländern im Rahmen der Schuldengrenze jedoch zugeordnet werden, um eine übermäßige Verschuldung auf der kommunalen Ebene oder eine Verschiebung von Konsolidierungserfordernissen der Länder auf die Kommunen zu verhindern. Diese offene Frage verlangt daher eine möglichst baldige Klärung durch den Gesetzgeber.

42. Auf die Länderhaushalte kommen im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2020 und darüber hinaus erhebliche **Konsolidierungserfordernisse** zu. In Zukunft werden steigende Versorgungslasten und rückläufige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Länderhaushalte belasten. Die Konsolidierungsbedarfe unterscheiden sich allerdings deutlich zwischen den Ländern. Während Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg keine oder sehr geringe Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen, um die Schuldenregel einzuhalten, werden Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen ihre laufenden Ausgaben innerhalb von zehn Jahren bis zum Jahr 2020 insgesamt um rund ein Fünftel reduzieren müssen. Angesichts der teilweise stark gestiegenen Schulden ist der umgehende Einstieg in die Haushaltskonsolidierung aber ebenso in den anderen Ländern erforderlich, vornehmlich in Nordrhein-Westfalen.

43. Steuerpolitisch war das vergangene Jahr durch die Frage dominiert, ob und inwiefern es noch in dieser Legislaturperiode gelingen könnte, die Bürger steuerlich zu entlasten. Dabei wurde eine Reform des Einkommensteuertarifs ins Auge gefasst. Forderungen nach einer

merklichen Steuervereinfachung oder einer umfassenden Gemeindefinanzreform, bei der die Gewerbesteuer und der Einkommensteueranteil der Kommunen durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden, wurde nicht entsprochen. Zudem legte die Europäische Kommission im März dieses Jahres einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer **Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)** vor. Nicht zuletzt aufgrund der in Deutschland erwarteten Mindereinnahmen, die eine solche GKKB verursachen würde, ist im kommenden Jahr nicht mit einer Entscheidung über die GKKB zu rechnen.

44. Im Mittelpunkt der Diskussionen über die Reform der Einkommensteuer stehen die so genannte „Kalte Progression“ und der „Mittelstandsbauch“. Bei der **Kalten Progression** handelt es sich um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die aufgrund der Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen im Einkommensteuerrecht entsteht. Ohne Korrektur der Kalten Progression steigt die Steuerbelastung aller Steuerpflichtigen langfristig immer weiter an; immer höhere Anteile des Bruttoinlandsprodukts würden als Steuern in die Verfügungsgewalt des Staates wechseln. Die Kalte Progression führt in der Tat zu ungerechtfertigten Mehrbelastungen. Selbst bei beachtlichen Reallohnsteigerungen verbleiben teilweise nur geringe Zuwächse der realen Kaufkraft. Trotz der Tarifkorrekturen und Veränderungen der Bemessungsgrundlage dürfte sich in Deutschland bis zum Jahr 2013 eine Mehrbelastung durch die Kalte Progression aufbauen, welche die Bundesregierung durch eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittsteuersätze kompensieren sollte. Dies wäre mit jährlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd Euro verbunden. Zudem sollte eine Verpflichtung zum Abbau der Kalten Progression in regelmäßigen Abständen im Einkommensteuerrecht festgeschrieben werden. Politische Auseinandersetzungen um Entlastungen bei der Einkommensteuer würden damit an Schärfe verlieren.

45. Die Mehrbelastungen durch den „**Mittelstandsbauch**“ sind hingegen nicht zwingend als ungerechtfertigt anzusehen. Als Mittelstandsbauch wird der steilere Tarifverlauf in der ersten Progressionszone beim Grenzsteuersatzverlauf des derzeitigen Einkommensteuertarifs bezeichnet. Befürchtet wird, dass dadurch mittlere Einkommen übermäßig belastet werden. Der Einkommensteuertarifverlauf basiert zentral auf Gerechtigkeitsvorstellungen, die es kaum zulassen, wissenschaftliche Aussagen über den „richtigen“ Tarifverlauf zu treffen. Unterschiedliche Optionen für eine Korrektur des Mittelstandsbauchs führen entweder zu erheblichen Steuerausfällen: In den vom Sachverständigenrat berechneten Varianten könnten sich die Steuerausfälle auf 12 bis 25 Mrd Euro belaufen. Oder sie erfordern eine Erhöhung des Eingangssteuersatzes auf knapp 20 Prozent, um Aufkommensneutralität zu erreichen, und hätten damit ungünstige Verteilungswirkungen. Angesichts des hohen Konsolidierungsbedarfs ist somit von einer Korrektur des „Mittelstandsbauchs“ abzuraten.

46. Eine Korrektur der Kalten Progression in dieser Legislaturperiode sollte durch **Korrekturen auf der Ausgabenseite** oder die **Streichung von Steuervergünstigungen** gegenfinanziert werden, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht zu gefährden. Bei den Steuervergünstigungen könnte der Gesetzgeber an eine Abschaffung der Pendlerpauschale und der Steuerfreiheit von Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen sowie an eine Neugestaltung der

Besteuerung des geldwerten Vorteils bei Dienstwagen denken. Er sollte zudem die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen auf den Prüfstand stellen, wenn die damit verbundenen Ziele, insbesondere die Eindämmung der Schwarzarbeit, nicht oder zu unvertretbar hohen Kosten erreicht werden.

3. Arbeitsmarkt: Bisher ungebrochene Beschäftigungsdynamik

47. Wie bereits im Jahr 2010 war der deutsche Arbeitsmarkt im Jahr 2011 durch eine unerwartet kräftige **Aufwärtsdynamik** gekennzeichnet, die sich in der zweiten Jahreshälfte indes (leicht) abschwächte. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr im Laufe des Jahres 2011 weiter und lag nicht nur wie in den beiden Monaten Oktober und November 2010, sondern nunmehr seit Mai 2011 und im Jahresdurchschnitt 2011 unter der Schwelle von drei Millionen Personen. Im Oktober 2011 fiel die registrierte Arbeitslosigkeit sogar auf einen seit dem Jahr 1991 lange nicht mehr gekannten Tiefststand von 2,74 Millionen Personen. Im Gegenzug nahm die Anzahl der Erwerbstätigen im Laufe des Jahres 2011 weiter zu und erreichte im Jahresdurchschnitt 2011 mit fast 41,1 Millionen Personen den vorläufig höchsten Stand seit der Wiedervereinigung. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lag im Jahresdurchschnitt 2011 mit 28,4 Millionen Personen auf einem in den vergangenen 15 Jahren nicht gekannten Niveau.

48. Nicht nur hat sich der hiesige Arbeitsmarkt im Krisenjahr 2009 aufgrund einer Hortung von Arbeitskräften, die mit einer Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit einherging, als sehr robust erwiesen. Mindestens ebenso bemerkenswert ist die nahezu stetige Aufwärtsentwicklung der Beschäftigung seit etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts und in diesem Zusammenhang, dass sich die Lage im Jahr 2011 sogar besser darstellt als vor der Krise. Die Ursache dieses Erfolgs ist das Zusammenwirken dreier Faktoren: der **günstigen internationalen Konjunkturentwicklung**, einer insgesamt **beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik** und der Wirkung der in den Jahren 2003 bis 2005 durchgeführten **Arbeitsmarktreformen**.

Diese erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung lässt die seit geraumer Zeit angemahnten weiteren Reformen für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt allerdings nicht obsolet werden. Spätestens bei einer Abkühlung der Dynamik ist zu befürchten, dass Rigiditäten auf Arbeitsmärkten wie Sperrklinken wirken werden und die erforderlichen Anpassungen behindern. Neben institutionellen Reformen ist vor dem Hintergrund einer immer noch nicht akzeptablen Anzahl von Arbeitslosen und der weiterhin bestehenden hohen Unterbeschäftigung nach wie vor ein beschäftigungsfreundlicher und nicht nur ein beschäftigungsneutraler Kurs der Tariflohnpolitik wichtig.

49. Anders als mitunter beklagt ist der Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht an den Arbeitnehmern vorbeigegangen. Neben der Schaffung zahlreicher neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze schlug sich die positive konjunkturelle Lage ebenso in einem **markanten Zuwachs der Arbeitnehmerentgelte** nieder. Im Durchschnitt des Jahres 2011 stiegen die Bruttolöhne und -gehälter je geleisteter Arbeitnehmerstunde gegenüber dem Vorjahr gesamtwirtschaftlich um 4,1 vH und die je Arbeitnehmer etwas schwächer an (3,2 vH). Dass die Brutto-

löhne und -gehälter je Arbeitnehmer geringer angestiegen sind als die je Arbeitnehmerstunde, ist auf die längere Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufgrund des krisenbedingten Nachholbedarfs zurückzuführen. In realer Betrachtung der Bruttoverdienste, also bei Abzug des Anstiegs der Verbraucherpreise in Höhe von 2,3 vH im Jahr 2011, ergab sich ebenfalls ein teilweise beachtlicher Zuwachs. Dass die realen Nettoverdienste um weniger angestiegen sind, kann somit nicht dem privaten Sektor angelastet werden.

Allerdings verbirgt sich hinter diesen Durchschnittswerten eine zunehmende **Spreizung der Lohnstruktur** in branchenmäßiger und qualifikatorischer Hinsicht. Der zunehmende Wettbewerb der Unternehmen um qualifizierte Fachkräfte und die damit einhergehenden Lohnzuwächse klammern erfassen nicht gering qualifizierte Arbeitskräfte. Umso wichtiger ist die berufliche (Weiter-)Qualifikation für die betroffene Arbeitnehmergruppe der gering Qualifizierten. Insoweit dies keine realistische Perspektive darstellt, muss sich die Sozialpolitik angesprochen fühlen.

50. Kritische Einschätzungen der Arbeitsmarktentwicklung bemängeln die Charakteristika der neuen Arbeitsplätze und zwar selbst im Bereich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgrund der Zunahme von Teilzeitarbeit, befristeter Arbeitsverhältnisse und vor allem im Hinblick auf den rasanten Anstieg der Leiharbeit, bei der häufig lediglich „Dumpinglöhne“ gezahlt würden. Des Weiteren wird beklagt, es fände weitgehend lediglich eine Substitution zwischen Zeitarbeit und regulären Arbeitsplätzen statt. Tatsächlich jedoch verdienten männliche Leiharbeitnehmer im Jahr 2009 lediglich rund 10 vH weniger als vergleichbare Vollzeitarbeitnehmer. Im Jahr 2011 sind nur 17 vH der Zunahme der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf den Beschäftigungsanstieg im Bereich der **Arbeitnehmerüberlassung** zurückzuführen.

51. Das Bundesarbeitsgericht hatte Ende des Jahres 2010 die **Tariffähigkeit** der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen **verneint**. Dies hat zur Folge, dass die entsprechenden Tarifverträge nichtig sind. Der Streit geht nun dahin, ob betroffene Leiharbeitnehmer und Sozialversicherungsträger für die Zeit vor der Urteilsverkündung Ansprüche auf Restvergütung beziehungsweise Sozialbeiträge an ihre Leiharbeitsunternehmen stellen können. Nach Ansicht des Sachverständigenrates sollte indes den Unternehmen, die seinerzeit mit jener Gewerkschaft Tarifverträge abgeschlossen haben, ein **Vertrauensschutz** gewährt werden.

52. Bei der Analyse der Faktoren, die für eine weitgehend stabile Arbeitsmarktentwicklung während der jüngsten scharfen Rezession verantwortlich sind und sich auf die Reduktion der Arbeitszeit beziehen, blieb der Wirkungskanal über die **Verlagerung von Teilen der Wertschöpfungskette** durch deutsche Unternehmen ins Ausland häufig unberücksichtigt. In den 1990er- und 2000er-Jahren hat ein erheblicher Teil der deutschen Unternehmen Produktionsstufen ins Ausland verlagert. Als Folge konnte die Anpassung der Beschäftigung zu einem Teil in den ausländischen Tochterunternehmen stattfinden, nicht zuletzt deshalb, weil die hiesigen institutionellen Regelungen zur Kurzarbeit und deren Ausweitung die Hortung von Arbeitskräften in Deutschland kostengünstiger gemacht haben. Für das Krisenjahr 2009, in dem

das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 5,1 vH eingebrochen war, liefert die empirische Untersuchung Indizien dafür, dass bei dem weltweiten Einbruch die Anpassung der Beschäftigten bei den ausländischen Produktionsstandorten in der Tat deutlich höher als bei den heimischen ausfiel.

4. Soziale Sicherung: Gute Finanzlage – Nachlässigkeit bei Reformen

53. Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung und die gute Arbeitsmarktlage haben im Jahr 2011 einen wesentlichen Beitrag zur vergleichsweise positiven finanziellen Situation der Sozialversicherungen geleistet. In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) stellt sich die finanzielle Lage so gut dar, dass es zum 1. Januar 2012 zu einer Absenkung des Beitragssatzes auf 19,6 vH kommen dürfte. Darüber hinaus wurde mit dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiierten „Regierungsdialog Rente" das Thema Altersarmut in den Mittelpunkt der politischen Diskussion gerückt.

54. Der Sachverständigenrat erkennt an, dass es in der Vergangenheit mit der Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt, dem daraus resultierenden Anstieg der (Solo-)Selbstständigkeit, der Aufspreizung der Entlohnungsstruktur am unteren Ende der Lohnskala und den Rentenreformen, die zu einer Absenkung des Rentenniveaus führen werden, Entwicklungen gegeben hat, die zukünftig zu einem Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter und damit des Altersarmutsrisikos führen könnten. Allerdings ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der bestehenden Unsicherheit im Hinblick auf die langfristige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung und insbesondere im Hinblick auf die Existenz weiterer Alterseinkommen und von Vermögen eine genauere Abschätzung des möglichen, zu erwartenden Anstiegs der **Altersarmut** nicht möglich.

Deshalb ist aktuell von Maßnahmen abzuraten, die den Leistungskatalog der GRV ausweiten und somit kurativ wirken, selbst wenn sie steuerfinanziert werden. Vielmehr sollten präventiv wirkende Maßnahmen ergriffen werden. Zu diesen zählen aus Sicht des Sachverständigenrates die **Einführung einer Versicherungspflicht für derzeit nicht obligatorisch abgesicherte (Solo-)Selbstständige**, eine Bildungspolitik, die das Qualifikationsniveau erhöht und damit das Arbeitslosigkeitsrisiko senkt, eine Gesundheitspolitik, die betriebliche und individuelle Präventionsanstrengungen unterstützt, um das Erwerbsminderungsrisiko zu reduzieren, sowie eine Ausweitung der privaten Altersvorsorgeanstrengungen. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass jede Generation so weit es eben möglich ist, die Kosten zur Vermeidung ihrer eigenen Altersarmut selbst übernähme und diese nicht von Vorneherein auf die jeweils nachfolgenden Generationen überwälzt werden.

55. Die mit dem GKV-Finanzierungsgesetz im Jahr 2010 umgesetzten einnahme- und ausgabenseitigen Reformen, insbesondere die Erhöhung des Beitragssatzes auf 15,5 vH und die teilweise zeitlich befristete Begrenzung des Ausgabenwachstums, haben zusammen mit der guten Arbeitsmarktlage dazu beigetragen, dass sich die finanzielle Lage der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) im Jahr 2011 erfreulich darstellt. Allerdings dürften diese Maßnahmen nur in der kurzen Frist wirken. Zudem wird die flächendeckende Einführung von Zusatzbeiträgen mindestens im Jahr 2012 unterbleiben und könnte auch im Jahr 2013 vermie-

den werden. Insofern bleibt nach wie vor abzuwarten, ob die Finanzierung zukünftiger Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen tatsächlich über die einkommensabhängigen und sozial ausgeglichenen Zusatzbeiträge erreicht wird.

Idealerweise sollten diese **Zusatzbeiträge** aber vielmehr genutzt werden, um die Finanzierung der GKV auf die vom Sachverständigenrat präferierte Bürgerpauschale mit steuerfinanziertem Sozialausgleich umzustellen. Darüber hinaus ist es vor dem Hintergrund einer wachsenden Ausgabendynamik infolge des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts von Bedeutung, bestehende Effizienzreserven zu heben, den Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu stärken und eine bessere Verzahnung von stationärer und ambulanter Versorgung zu erreichen.

56. Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung und Arbeitsmarktlage dürfte selbst die **Soziale Pflegeversicherung** (SPV) das Jahr 2011 noch mit einem positiven Finanzierungssaldo beenden. Dennoch wird in der kurzen bis mittleren Frist das Ausgabenwachstum das der Einnahmen übersteigen, sodass die SPV zukünftig Defizite ausweisen wird. Dies ist auf die vorgesehene Dynamisierung der Leistungen sowie auf die Zunahme der Leistungsempfänger und die Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsempfängern infolge des demografischen Wandels zurückzuführen. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte die von der Regierung angekündigte, aber bisher nicht umgesetzte Reform auf der Finanzierungsseite darauf abzielen, kommende Generationen durch eine Reduktion der intergenerativen Umverteilung zu entlasten. Idealerweise sollte dies – analog zur GKV – durch die Einführung einer Bürgerpauschale mit steuerfinanziertem Sozialausgleich geschehen. Wenn dies nicht möglich ist, sollte über andere Maßnahmen, wie zum Beispiel eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings, die Einführung einer staatlich geförderten, zusätzlichen privaten Pflegeversicherung oder die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung, nachgedacht werden.

57. Auch die finanzielle Situation der **Arbeitslosenversicherung** (ALV) wird von der guten Konjunktur und Arbeitsmarktlage positiv beeinflusst. Die ALV wird zwar am Ende des Jahres 2011 ein Defizit aufweisen; dies wird aber niedriger als ausfallen. Gleichwohl zeigt sich, dass die Anhebung des Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte auf 3 vH nicht ausreicht, um in konjunkturell guten Zeiten ein Finanzierungsdefizit zu vermeiden und Rücklagen für konjunkturelle Schwächephasen aufzubauen.

ZWEITES KAPITEL

Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland

Das Wichtigste in Kürze

Weltwirtschaft: Große Herausforderungen in schwierigem Umfeld

Die Weltkonjunktur wurde in der ersten Jahreshälfte 2011 durch verschiedene Schocks gelähmt: Dazu zählten ein kräftiger Ölpreisanstieg infolge der politischen Umbrüche im arabischen Raum, das Erdbeben in Japan und die Eskalation der Schuldenkrise im Euro-Raum, die die Unsicherheit deutlich erhöht hat. Zwar konnten die zwei erstgenannten Schocks bis zur Jahresmitte weitestgehend verarbeitet werden, die Schuldenproblematik beherrscht jedoch weiter das Bild.

Viele Industrieländer stehen vor der Aufgabe, ihren Konsolidierungserfordernissen nachzukommen, und das in einer Phase, in der die Konjunktur ohnehin durch zahlreiche andere Faktoren belastet wird. So dämpfen die hohe Arbeitslosigkeit, die schwache Vermögenspreisentwicklung und die ausgeweitete Verschuldung der privaten Haushalte in vielen Ländern den privaten Konsum. Die nach wie vor sehr expansiv ausgerichtete Geldpolitik dürfte hingegen weiter stabilisierend wirken.

Im Gegensatz dazu drohte vielen Schwellenländern noch in der ersten Jahreshälfte 2011 eine konjunkturelle Überhitzung aufgrund hoher Kapitalzuflüsse und einer stark ausgeweiteten Kreditvergabe. Die ergriffenen, restriktiven Maßnahmen bewirkten allerdings zur Jahresmitte in diesen Ländern ebenfalls eine, wenngleich gewünschte Abkühlung der Konjunktur. Insgesamt bleibt das Bild für die Schwellenländer positiv, insbesondere die Länder Asiens dürften weiterhin stützende Impulse für die Weltwirtschaft geben.

Unter der Annahme, dass die Schuldenkrise im Euro-Raum durch die Beschlüsse vom Oktober 2011 und durch glaubwürdige nationale Konsolidierungspläne eingedämmt werden kann, dürfte sich das weltwirtschaftliche Wachstum insgesamt nur geringfügig abschwächen, auf je 4,0 vH in den Jahren 2011 und 2012.

Deutschland: Ende des Aufholprozesses

Der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland setzte sich im Jahr 2011 fort; im Jahresverlauf konnte das Bruttoinlandsprodukt das Vorkrisenniveau wieder erreichen. Zwar folgte nach einem starken ersten Quartal eine Gegenbewegung, dennoch beträgt die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2011 aller Voraussicht nach 3,0 vH. Im dritten Quartal dürfte sich nochmals ein deutlicher Impuls ergeben, bevor sich das konjunkturelle Tempo in Deutschland im Zuge eines sich eintrübenden weltwirtschaftlichen Umfelds vermutlich abschwächt. Erst zur Jahresmitte 2012 dürfte sich die Lage wieder etwas aufhellen. Dabei werden vorwiegend die Komponenten der inländischen Nachfrage Wachstumsbeiträge liefern, sodass im Jahr 2012 eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,9 vH zu erwarten ist. Die vom Außenbeitrag ausgehenden Impulse dürften zum Jahresende 2011 abnehmen, im Jahr 2012 werden sie aller Voraussicht nach negativ sein.

Um den aktuell gestiegenen Unwägbarkeiten Rechnung zu tragen, zeigt der Sachverständigenrat ausgewählte Risikoszenarien der konjunkturellen Entwicklung auf. Diese sollen insbesondere darlegen, wie verschiedene Komponenten der deutschen Volkswirtschaft auf Veränderungen des außenwirtschaftlichen Umfelds reagieren. Das Fehlen einer dauerhaften politischen Lösung der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum könnte mit steigenden Finanzierungskosten für die betroffenen Staaten verbunden sein. Negative Auswirkungen auf den Güter- und Dienstleistungsaustausch im Euro-Raum und im ungünstigsten Falle darüber hinaus könnten die Folge sein und einen Prozess in Gang setzen, der das deutsche Bruttoinlandsprodukt empfindlich reduziert.

I. Weltwirtschaft: Die Krise ist noch nicht ausgestanden

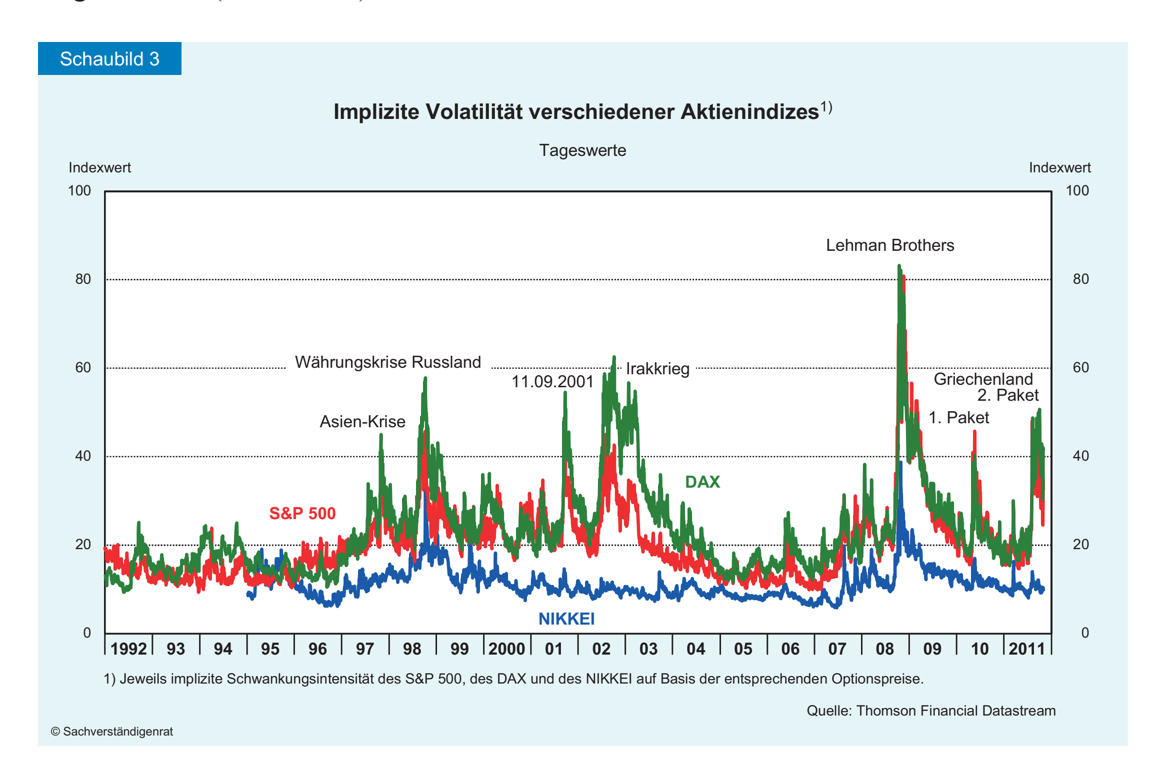
58. Die Weltwirtschaft befindet sich nunmehr in der **dritten Phase** einer jetzt schon vier Jahre währenden Finanz- und Wirtschaftskrise. Ausgehend von der Immobilienkrise des Jahres 2007 in den Vereinigten Staaten, die mit einer stark gestiegenen Verschuldung der privaten Haushalte einherging, setzte sich eine Abwärtsspirale in Gang. Diese ging mit der Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 in die zweite Phase über und bedrohte erst das Weltfinanzsystem und dann die Weltwirtschaft ernsthaft. Durch entschlossenes, gemeinsames Handeln der G20-Länder gelang es, eine Entwicklung ähnlich der „Großen Depression" der 1930er-Jahre abzuwenden (G-20 Gipfel, 2008). Die von den nationalen Regierungen der Industrie- und Schwellenländer ergriffenen Maßnahmen, wie die Stabilisierung der Banken und die Konjunkturprogramme, führten zu einer raschen wirtschaftlichen Erholung. Dies hatte allerdings seinen Preis: Die staatliche Verschuldung in den Industrieländern weitete sich massiv aus, teilweise sogar auf ein Niveau jenseits der langfristigen Tragfähigkeit. Nunmehr dominiert im Jahr 2011 und wahrscheinlich noch im Jahr 2012 ein **Teufelskreis aus Staatsschulden- und Bankenkrise** die wirtschaftliche Entwicklung (Ziffern 126 ff.).

59. Die große Unsicherheit, die auf den Finanzmärkten seit Jahresmitte 2011 wieder herrscht, erinnert an die Situation nach der Insolvenz von Lehman Brothers und macht deutlich, wie **fragil die Lage der Weltwirtschaft** trotz der zwischenzeitlichen Erholung noch immer ist. Die abrupt angestiegene Unsicherheit zeigte sich in der sprunghaft erhöhten Volatilität an den Aktienmärkten, die in ihrem Ausmaß mit den Schwankungen früherer Krisen zu vergleichen ist (Schaubild 3).

Schaubild 3

Implizite Volatilität verschiedener Aktienindizes[1)]

Tageswerte

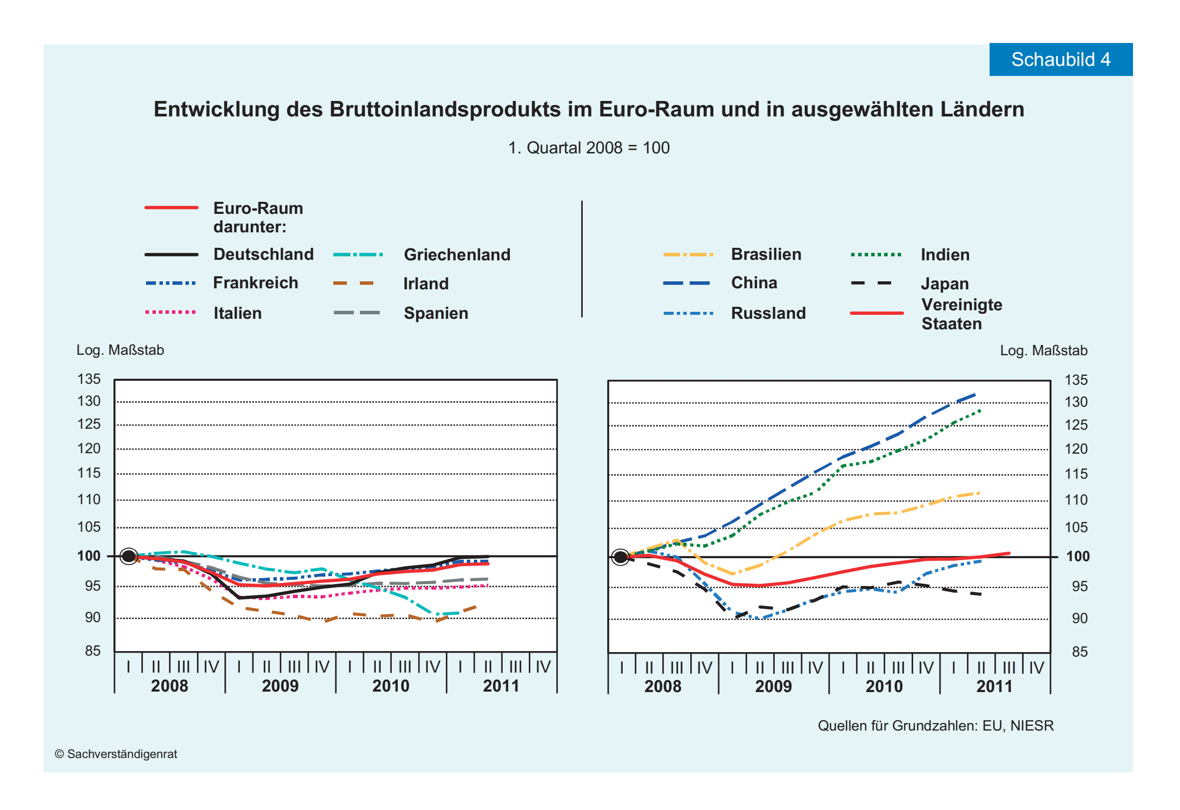


1) Jeweils implizite Schwankungsintensität des S&P 500, des DAX und des NIKKEI auf Basis der entsprechenden Optionspreise.

Quelle: Thomson Financial Datastream

Grund für die neuerliche Unsicherheit ist die Zuspitzung der **ungelösten Schuldenprobleme** einiger Industrieländer. Es drohte zeitweise die Zahlungsunfähigkeit der Vereinigten Staaten, weil über Wochen hinweg im innenpolitischen Streit um die Anhebung der Verschuldungsgrenze keine Einigung zu erkennen war. Zudem befindet sich der Euro-Raum trotz des zuletzt beschlossenen Rettungspakets noch immer in einer labilen Verfassung. Gleichzeitig mehrten sich in einigen Schwellenländern die Anzeichen für eine Überhitzung (Schaubild 11, Seite 43) welche am aktuellen Rand allerdings nachgelassen haben. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die wirtschaftliche Dynamik – gerade im Euro-Raum und in den Vereinigten Staaten – abschwächen wird.

60. Dabei hatte noch bis zum Beginn des Jahres 2011 der Optimismus überwogen: Die globale Konjunkturerholung seit dem Frühjahr 2009 war schneller und weitaus stärker verlaufen als erwartet; die weltwirtschaftliche Produktion hatte bereits im Jahresverlauf 2010 wieder das Vorkrisenniveau erreicht und der Welthandel erholte sich rasch. Diese positive Entwicklung fand jedoch spätestens im ersten Quartal des Jahres 2011 ein Ende, als **zahlreiche Schocks** die Weltwirtschaft trafen und die sich bereits abzeichnende Abkühlung verstärkten. So stieg der Ölpreis im Zuge der politischen Umbrüche in zahlreichen Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas stark an. Noch schwerer wog, dass weite Teile der japanischen Wirtschaft durch das Erdbeben und den Tsunami im März des Jahres 2011 zeitweise stillstanden; wirtschaftlich übertrug sich dies über unterbrochene Lieferketten sehr schnell in andere Wirtschaftsregionen (Schaubild 4).



61. Außerdem endeten die in der Krise von vielen Regierungen aufgelegten **Konjunkturprogramme** mehrheitlich bereits im Jahr 2010 und gaben so keine Impulse mehr für die wirtschaftliche Entwicklung. Ebenso fand die lockere Geldpolitik in Europa mit einer ersten Leitzinserhöhung im April des Jahres 2011 und in den Vereinigten Staaten mit dem Auslaufen des Anleihekaufprogramms der Federal Reserve Bank (Fed) zeitweise ein Ende. Erschwerend kommt hinzu, dass die Fiskalpolitik weltweit vor der Aufgabe steht, die durch die Krise angewachsene Neuverschuldung zu reduzieren, sodass ein kontraktiver Kurs zu erwarten ist.

Vor dem Hintergrund einer weltweit eher schwachen Wirtschaftsentwicklung, verstärkt durch die massive Unsicherheit, die nicht zuletzt vom Teufelskreis aus europäischer Staatsschulden- und Bankenkrise ausgeht, stellt sich der „fiskalpolitische Exit“ als äußerst schwierige **Gratwanderung** dar. Dieser wird zusätzlich durch die vielen immer noch ungelösten Probleme in den Industrieländern erschwert, die bereits im Herbst des Jahres 2010 als potenzielle Gefahr für die weltwirtschaftliche Erholung galten, und heute aktueller denn je sind (JG 2010 Ziffern 53 ff.). Dazu zählen die verfestigte Arbeitslosigkeit, die hohe Verschuldung der privaten Haushalte und die darniederliegenden nationalen Immobilienmärkte. Den Schwellenländern, die in den Jahren der Finanzkrise als Stabilitätsanker fungierten und die weltwirtschaftliche Entwicklung antrieben, drohen ebenfalls konjunkturelle Risiken durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der ausufernden Inflationsraten.

1. Konjunktur der zwei Geschwindigkeiten

62. Die wirtschaftliche Erholung verlief in den letzten Jahren ausgesprochen heterogen, sowohl zwischen als auch in den einzelnen Wirtschaftsregionen oder Ländergruppen. So erfordert die Krise in einigen Ländern, wie etwa in den Vereinigten Staaten und Spanien, einen umfassenden sektoralen Strukturwandel, während dies für Deutschland nicht der Fall ist. Hingegen stehen fast alle Industrieländer vor der Aufgabe, die teils drastisch angestiegene staatliche Neuverschuldung abzubauen, wodurch die konjunkturelle Entwicklung insgesamt gedämpft wird. Demgegenüber kehrten die Schwellenländer nach einer kurzen krisenbedingten Wachstumsverlangsamung zu hohen Zuwachsraten zurück. Diese **Heterogenität der Weltwirtschaft** zeigt sich in deutlich unterschiedlichen Wachstumsraten, in Leistungsbilanzungleichgewichten und in einseitig ausgerichteten Kapitalströmen. Letztere verstärken sich durch die massive Lockerung der Geldpolitik in einigen Industrieländern und die Unsicherheit im Finanzsystem zusätzlich.

63. Gerade die schnell wachsenden Schwellenländer sahen sich umfangreichen Kapitalzuflüssen gegenüber, die das Risiko von Vermögenspreisblasen bei Immobilien und Aktien vergrößerten. Dabei bestehen für diese Länder erhebliche konjunkturelle Gefahren, die sich aus plötzlich umkehrenden **Kapitalströmen** ergeben können. Um eine Wechselkursaufwertung zu verhindern oder zumindest abzumildern, haben einige Länder mit hohen Kapitalzuflüssen bereits Gegenmaßnahmen ergriffen. So hat die japanische Notenbank ihre Devisenmarktinterventionen verstärkt, und die Schweizer Notenbank kündigte im September 2011 an, eine Untergrenze für den Wechselkurs von 1,20 Schweizer Franken je Euro zu verteidigen. In den Schwellenländern kamen vermehrt Varianten von Kapitalsverkehrskontrollen zum Einsatz. Darüber hinaus unterstützten Regierungen exportorientierte Wirtschaftszweige, etwa durch Steuererleichterungen.

64. Die in der Weltwirtschaft zu beobachtende Zweiteilung in der Konjunkturdynamik zwischen Industrie- und Schwellenländern und speziell die **stabilisierende Wirkung der Schwellenländer** für die Weltkonjunktur machen deutlich, wie wichtig deren weitere Entwicklung gerade für die Phase der Konsolidierung in den Industrieländern ist. So ist davon auszugehen, dass die in den Konsolidierungsprogrammen vorgesehenen Einnahmeerhöhungen oder Ausgabensenkungen in den verschuldeten Industrieländern die inländische Nachfrage dämpfen (Ziffern 137 ff.). Positive Impulse über den Außenhandelskanal wären daher ein wichtiger Beitrag, um das Risiko eines erneuten Rückfalls in die Rezession zu verringern.

Anders als in der Vergangenheit scheint die konjunkturelle Entwicklung der Schwellenländer weit weniger von derjenigen in den Industrieländern abhängig zu sein, da sich die außenwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Schwellenländern intensiviert haben. So nahm im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2010 der Anteil des Handels innerhalb der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer am Welthandel von 4,7 vH auf 15,1 vH zu. Es gibt Evidenz dafür, dass globale Faktoren, die nicht von anderen Schwellenländern stammen, einen abnehmenden Einfluss auf die Konjunktur in Schwellenländern haben (Kose et al., 2008). Diese **teilweise Entkoppelung** mindert gegenwärtig zumindest die Gefahr, dass die Schwellenländer durch konjunkturelle Schocks in den Industrieländern als wichtige Stütze der Weltwirtschaft ausfallen. Von einer vollständigen Abkoppelung kann indes keine Rede sein.

Kasten 1

Auswirkungen der Ölpreisentwicklung auf die Konjunktur

Zwischen der Veränderung wichtiger volkswirtschaftlicher Aggregate und dem Ölpreis besteht ein negativer Zusammenhang (Hamilton, 2003). Trotz der in der Vergangenheit rückläufigen Ölabhängigkeit der Industrienationen kann ein **Anstieg des Ölpreises** deren konjunkturelle Entwicklung gefährden. Nach starken Schwankungen in den vergangenen Jahren hat sich der Ölpreis bis zum Oktober des Jahres 2011 als Folge der Erholung der Weltkonjunktur und der politischen Umbrüche im Nahen Osten und in Nordafrika auf dem im historischen Vergleich hohen Niveau von ungefähr 110 Dollar je Barrel eingependelt. Um die wirtschaftlichen Folgen eines erneuten Ölpreisschocks besser einschätzen zu können, werden mithilfe des makroökonometrischen Modells NiGEM (Expertise 2009 Kapitel 5) ein vorübergehender Anstieg des Ölpreises um 20 vH gegenüber dem Basisszenario über vier Quartale und ein dauerhafter Anstieg über 15 Jahre analysiert.

Die Auswirkungen eines Ölpreisschocks hängen in NiGEM von der Reaktion der Geldpolitik, der Lohnfindung und der Ölintensität der Produktion ab (Barrell et al., 2011). In der **kurzen Frist** wirkt ein Ölpreisschock vor allem über die Preise. Die Produktionskosten nehmen zu und die Unternehmen überwälzen diese teilweise auf die Konsumenten. In der Folge steigen die Verbraucherpreise und veranlassen die Geldpolitik zu Leitzinserhöhungen, sodass sich die Aktienkurse reduzieren und es zu einer Verminderung des realen Vermögens der privaten Haushalte kommt. Dies führt zusammen mit dem durch den Preisniveauanstieg hervorgerufenen Rückgang des realen verfügbaren Einkommens zu einer Verringerung des privaten Konsums. Inwieweit sich ein Ölpreisschock auf die Inflationsrate auswirkt, hängt neben der Ölintensität der Produktion davon ab, ob eine Lohn-Preis-Spirale ausgelöst wird, etwa weil sich die Inflationserwartungen ändern oder die Lohnentwicklung an die Inflationsrate gekoppelt ist. Auf das Produktionspotenzial hat ein temporärer Ölpreisschock in NiGEM keinen Einfluss.

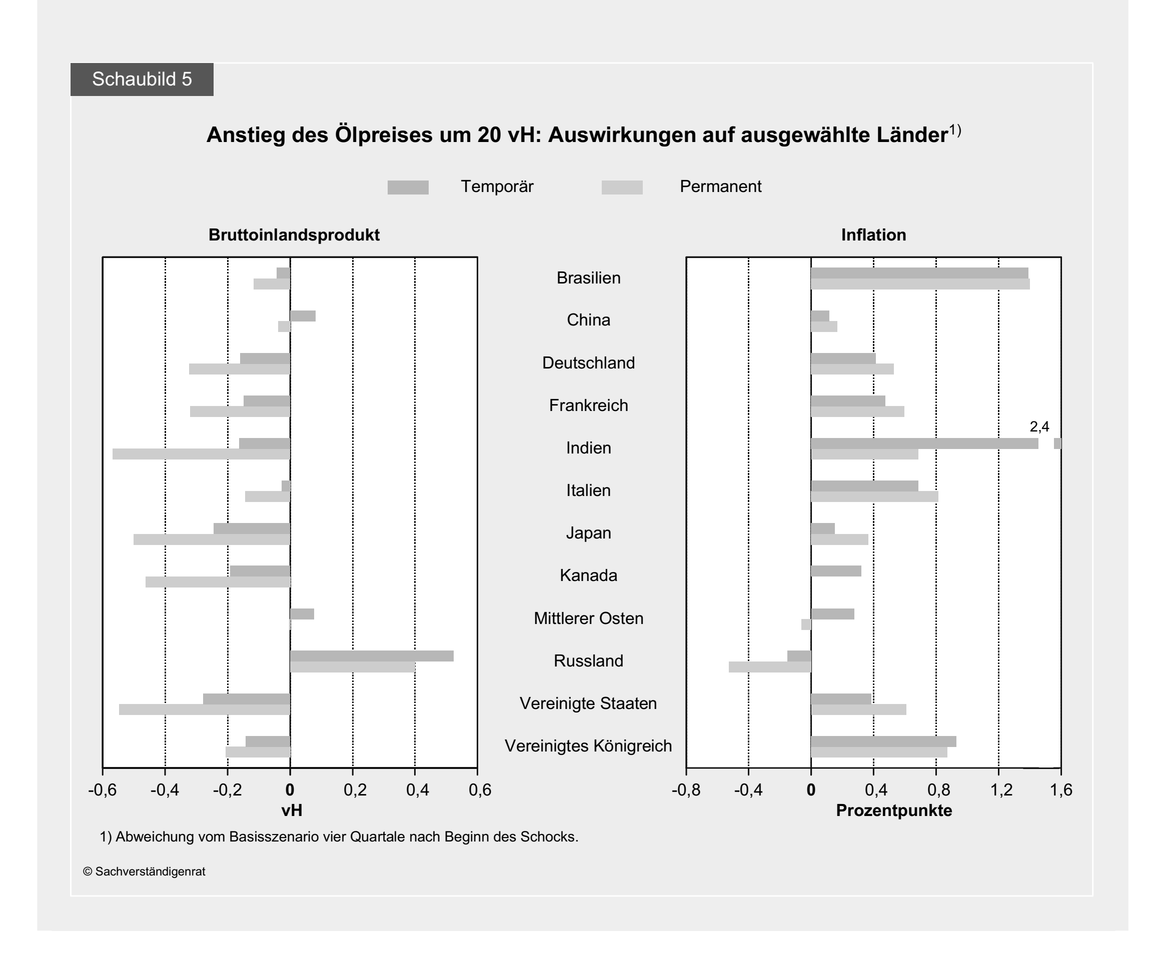
Ein **permanenter Anstieg** des Ölpreises führt hingegen zu einem dauerhaften Anstieg der langfristigen Zinsen. Der Einsatz des Produktionsfaktors Öl wird unwirtschaftlicher, sodass das Produktionspotenzial dauerhaft beeinträchtigt wird und zwar umso stärker, je höher die ursprüngliche Ölintensität der Produktion war. Allerdings wird der Einfluss einer permanenten Ölpreiserhöhung auf das Produktionspotenzial in NiGEM tendenziell überschätzt, da langfristige Technologieanpassungen der Unternehmen im Modell unberücksichtigt bleiben.

Die unmittelbaren Auswirkungen des Ölpreisschocks sind bei einem dauerhaften Anstieg stärker: In allen betrachteten Ländern fällt der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in den ersten vier Quartalen nach einem permanenten Ölpreisanstieg etwa doppelt so stark aus wie nach einem temporären. Eine hohe **Ölintensität der Produktion** verstärkt den Rückgang des Bruttoinlandsprodukts unabhängig vom gewählten Szenario. Die Nettoölexporteure des Mittleren Ostens sowie Russland würden hingegen in beiden Szenarien Vorteile haben (Schaubild 5).

Die Reaktion auf einen Schock fällt in NiGEM weitgehend symmetrisch aus, sodass bei einem Vorzeichenwechsel des Schocks die Abweichung vom Basisszenario vom Betrag her ungefähr gleich bleibt. Die Nullzinsgrenze für den Leitzins führt aber dennoch zu einer **leichten Asymmetrie**: Da der Nominalzins in NiGEM nicht negativ werden kann, wird – insbesondere bei einem niedrigen Leitzins im Basisszenario – die Reaktion der Zentralbank eingeschränkt. Ein Rückgang des Ölpreises würde die Konjunktur daher maximal in dem Maße entlasten, wie sich bei einem Ölpreisanstieg Belastungen ergäben.

Schaubild 5

Anstieg des Ölpreises um 20 vH: Auswirkungen auf ausgewählte Länder[1)]



1) Abweichung vom Basisszenario vier Quartale nach Beginn des Schocks.

2. Industrieländer: Zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung

65. Die expansiv ausgerichtete Geld- und Fiskalpolitik verhalf den Industrieländern zu einer teilweise kräftigen Erholung nach der Krise. So lag das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten im zweiten Quartal des Jahres 2011 in etwa wieder auf dem Niveau vom Frühjahr 2008. Im Vergleich dazu schrumpfte die Wirtschaftsleistung in einigen Mitgliedsländern des Euro-Raums – darunter Irland und Griechenland – im gleichen Zeitraum um rund 10 vH. Mit der Schuldenkrise im Euro-Raum und in den Vereinigten Staaten sowie dem Auslaufen der konjunkturstimulierenden Maßnahmen der nationalen Regierungen zeichnet sich eine **spürbare Verlangsamung** der konjunkturellen Entwicklung ab. Die privatwirtschaftlichen Triebkräfte erscheinen nicht stark genug, um das bisherige Aufholtempo beizubehalten. Die nationalen Regierungen stehen angesichts der nicht tragfähigen Schuldenentwicklung vor der schwierigen Aufgabe, ihre Haushalte zu konsolidieren, ohne die Probleme für die Realwirtschaft, wie die hohe Arbeitslosigkeit und die schwache Konsumentwicklung, weiter zu verstärken.

Schuldenlast erfordert Konsolidierung

66. Die Finanzkrise hat die Schuldenstände in den großen Wirtschaftsräumen seit dem Jahr 2008 stark ansteigen lassen. So nahmen die Schuldenstandsquoten im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten um jeweils fast 40 Prozentpunkte zu, in Japan lag der Anstieg sogar noch höher. Ebenso hat die Verschuldung in einer Reihe von Euro-Mitgliedsländern kräftig zugenommen, in Griechenland sogar über die langfristige Tragfähigkeit hinaus. In der Folge wurde die **Kreditwürdigkeit einzelner Länder** durch die Rating-Agenturen herabgestuft. Sogar die Vereinigten Staaten verloren zum ersten Mal in der Nachkriegszeit ihre Spitzennote AAA. Besonders stark verschlechterten sich die Bewertungen der Peripherieländer des Euro-Raums (Ziffer 133) und die Risikoaufschläge für ihre Anleihen stiegen dementsprechend stark (Schaubild 20, Seite 80). Für japanische Staatsanleihen, die trotz der enormen Schuldenstandsquote von 213 vH im Jahr 2011 noch immer mit AA- bewertet werden, sowie für US-amerikanische und britische Anleihen zeigt sich hingegen kaum ein entsprechender Renditeanstieg. Im Gegenteil: Die Renditen für 10-jährige Staatsanleihen dieser Länder weisen scheinbar ungeachtet der zunehmenden Verschuldung einen sinkenden Trend auf und bewegten sich zuletzt zwischen 1,0 % in Japan und 3,0 % in den Vereinigten Staaten (Schaubild 25, Seite 90).

67. Die scheinbar paradoxe Entwicklung aus stark gestiegener (Neu-)Verschuldung und sinkenden Renditen resultiert überwiegend aus der **autonomen Geldpolitik und Finanzaufsicht** dieser Länder. Länder mit eigener Währung und eigenem Finanzsystem können die nationale Bankenregulierung so ausgestalten, dass inländische Staatsanleihen zur Risikovorsorge gehalten werden müssen. Das führt ganz unabhängig von der fiskalischen Situation eines Landes zu einer ausreichend hohen heimischen Nachfrage von Banken und Versicherungen nach Staatsanleihen. In Japan werden lediglich rund 5 vH der gesamten Staatsschuld von ausländischen Investoren gehalten. Daher kann von den internationalen Finanzmärkten kaum Druck ausgeübt werden. Die geringe Verzinsung US-amerikanischer Anleihen wird zusätzlich durch die hohe Nachfrage der Schwellenländer ermöglicht, deren wichtigste Reservewährung

nach wie vor der US-Dollar ist. Ebenso weiteten die Notenbanken der großen Industrieländer ihre Anleihekäufe deutlich aus (Schaubild 7, Seite 35).

68. Selbst wenn der von den Märkten ausgeübte Druck auf die einzelnen Länder unterschiedlich stark ausgeprägt ist, haben die gestiegenen Schuldenstandsquoten und die hohe Neuverschuldung eine Vielzahl von Ländern bereits im Jahr 2010 oder in der ersten Jahreshälfte 2011 dazu veranlasst, **Konsolidierungspläne** auszuarbeiten. Dabei sehen sich die Länder mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert. Trotz des Erdbebens und der dadurch kurzfristig stark gestiegenen Neuverschuldung will Japan mittelfristig seine Konsolidierungspläne beibehalten, die im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2015 eine Halbierung des Primärdefizits vorsehen. Die Konsolidierungslast wird allerdings eher zum Ende dieses Zeitraums anfallen. In den Vereinigten Staaten gefährden die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Senat und Repräsentantenhaus eine Einigung über die Details des Sparprogramms. Dieses sieht für die kommenden zehn Jahre Einsparungen in Höhe von 4,4 Billionen US-Dollar vor. Dabei ist geplant zunächst im Wesentlichen die Militärausgaben zu verringern und die Reduktion der Einkommensteuer für hohe Einkommen auslaufen zu lassen. Der überwiegende Teil der Konsolidierungslast fällt aber erst in den Jahren 2013 und 2014 an.

69. Der Anstieg der Risikoaufschläge für Staatsanleihen erhöht insbesondere für die Peripherieländer im Euro-Raum den Druck, ihre **Neuverschuldung weiter deutlich zu reduzieren**. Um ein positives Signal an die Märkte senden zu können, müssen diese Länder einen großen Teil der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen so schnell wie möglich umsetzen, und nicht wie in den Vereinigten Staaten oder in Japan eher in die Zukunft schieben. So plant Griechenland seine Defizitquote von 7,6 vH im Jahr 2011 auf 4,9 vH im Jahr 2013 zu verringern, in Portugal soll diese schon im Jahr 2013 wieder bei 3 vH liegen und bis zum Jahr 2015 sogar auf nur 0,5 vH zurückgehen. Begleitend sollen Reformen vor allem am Arbeitsmarkt und im Finanzsektor sowie die Deregulierung bestimmter Wirtschaftsbereiche in der mittleren Frist die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

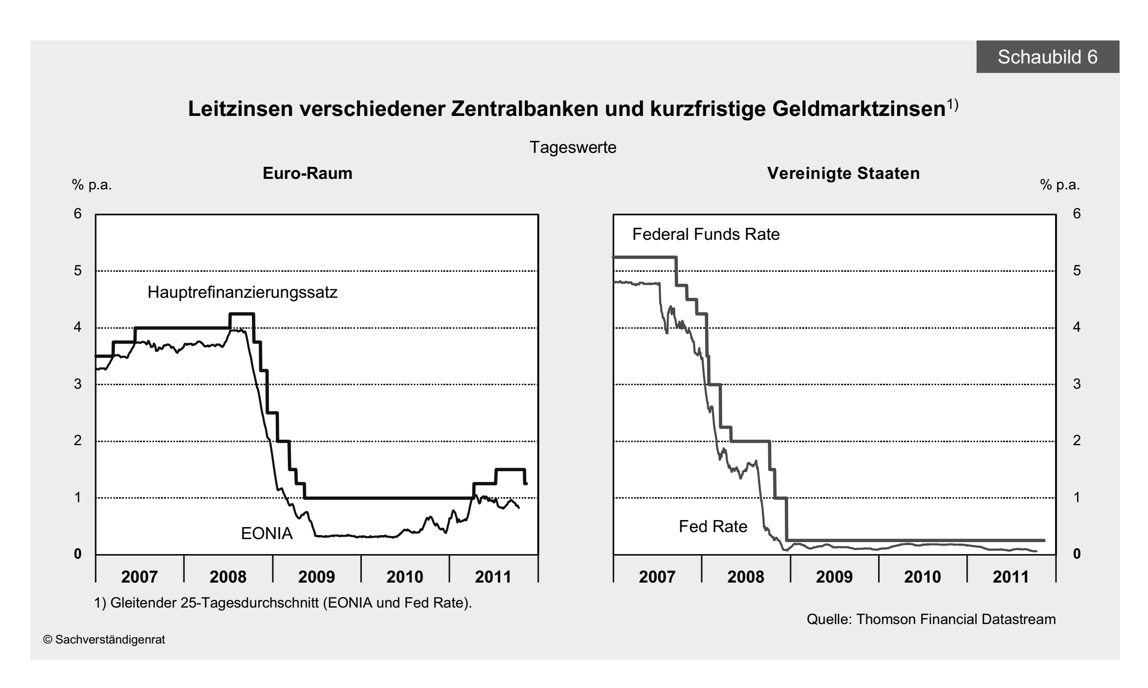
70. Die Nervosität der Märkte hat ebenso gegenüber **Italien und Spanien** zugenommen und ehrgeizige Konsolidierungspläne herausgefordert. Die italienische Regierung verschärfte ihren im Juli 2011 verabschiedeten Konsolidierungsplan noch einmal, sodass bereits im Jahr 2013 – ebenso wie in Spanien – ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden soll (Banca d'Italia, 2011). Die stärksten Konsolidierungsanstrengungen liegen jedoch in den Jahren 2013 und 2014. Im aktuellen Jahr und im Jahr 2012 belaufen sich die Einsparungen auf 0,2 vH beziehungsweise 1,7 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Mittelfristig sehen beide Länder die Einführung einer Schuldenbremse vor.

71. Ob ein Konsolidierungsprogramm erfolgreich ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Unter dem Eindruck krisenhafter Phänomene muss der Zwang zur Konsolidierung in der Bevölkerung allgemein akzeptiert werden. Die dann zur Konsolidierung getroffenen Maßnahmen sollten in der Erwartung der Marktteilnehmer als glaubhafte Schritte zu einer soliden Finanzpolitik angesehen werden. Empirische Studien belegen, dass insbesondere ausgabenseitige Konsolidierungsprogramme erfolgreich sind (Alesina und Perotti, 1997; Alesina und Ar-

dagna, 1998). Zudem spielt die Struktur des Ausgabeneinschnitte eine Rolle. Besonders erfolgreich können demnach ein Rückgang der Transferzahlungen und Einsparungen beim öffentlichen Personal sein. Darüber hinaus haben polit-ökonomische Faktoren einen Einfluss. Dazu gehört einerseits die **politische Stärke** der Regierung, die tendenziell umso geringer ist, je ausgeprägter sich deren politische Fragmentierung durch verschiedene Interessensgruppen darstellt. Andererseits ist davon auszugehen, dass sich ein großer zeitlicher Abstand zur nächsten Wahl unterstützend auswirken kann (Alesina et al., 2006). Bei über 66 Konsolidierungsprogrammen, die in den vergangenen Jahrzehnten von europäischen Ländern vorgelegt wurden, konnte lediglich etwas mehr als die Hälfte des geplanten Volumens realisiert werden (Abbas et al., 2011). Maßgeblich für die erfolgreiche Umsetzung der Sparprogramme war aber meist die zugrundeliegende Konjunkturdynamik.

Zentralbanken weiterhin im Krisenmodus

72. Im Zuge der Finanzkrise senkten die Zentralbanken ihre Leitzinsen auf historische Tiefststände. Die Zinssätze der Fed, der Bank of England und der Bank of Japan verharren seit Ende des Jahres 2008/Anfang des Jahres 2009 auf einem niedrigen Niveau von 0,0 % bis 0,5 %. Damit haben die Notenbanken **faktisch keinen Spielraum** für weitere Zinssenkungen (Schaubild 6). Weil dieser Transmissionskanal für die Stimulierung der Konjunktur ausfällt, greifen die Zentralbanken zu unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen. Im Gegensatz dazu hat die Europäische Zentralbank (EZB) ihren Leitzins im April und Juli des Jahres 2011 um jeweils 25 Basispunkte auf 1,5 % erhöht, bevor dieser im November auf 1,25 % abgesenkt wurde. Allerdings liegt der kurzfristige Geldmarktzins im Euro-Raum – im Gegensatz zu anderen Ländern – unterhalb des Leitzinses. Dies ist eine direkte Folge der Umstellung auf eine Vollzuteilung bei den Haupt- und längerfristigen Refinanzierungsgeschäften und führt zu einer verminderten Nachfrage auf dem Interbankenmarkt. Folglich bewegt sich der Geldmarktzins nun zwischen dem Leitzins und dem Zins der Einlagefazilität, welcher 75 Basispunkte unterhalb des Leitzinses liegt und die natürliche Untergrenze darstellt.



73. Aufgrund dieser Tatsache und der zunehmenden Zuspitzung der Schuldenkrise verschob die **EZB** ihre Abkehr von der expansiven Liquiditätspolitik auf unbestimmte Zeit. Nach einer partiellen Rückführung der Hauptrefinanzierungsgeschäfte zu Beginn des Jahres 2011 beschloss die EZB bis mindestens Mitte 2012 die Vollzuteilung aufrechtzuerhalten. Zudem wurde im August des Jahres 2011 wieder die Auflage von Tendern mit sechsmonatiger und im Oktober mit zwölf- und dreizehnmonatiger Laufzeit beschlossen, um Liquiditätsprobleme der Banken zu verhindern. Darüber hinaus reaktivierte die EZB im August des Jahres 2011 mit dem Ankauf von vornehmlich spanischen und italienischen Staatsanleihen das **Securities Markets Programme** (SMP). Insgesamt wurden bislang (Stand 7.10.2011) Anleihen im Wert von 163 Mrd Euro aufgekauft und im Gegenzug durch die Ausgabe von Schnelltendern mit einwöchiger Laufzeit sterilisiert. Damit soll der expansive Impuls des Ankaufs durch eine Absorption auf der Passivseite der Bilanz aufgehoben werden.

Des Weiteren entschied sich die EZB im Oktober des Jahres 2011 zur Wiedereinführung des Programms zum **Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen**, welches bis Oktober 2012 den Erwerb von Pfandbriefen im Wert von 40 Mrd Euro vorsieht. Beide Maßnahmen werden vermutlich in Zukunft den Anteil von Anleihen in der EZB-Bilanz steigen lassen (Schaubild 7). Darüber hinaus erhöhte die EZB ihre Risiken erheblich durch die Ausweitung der akzeptierten Sicherheiten für ihre Refinanzierungsgeschäfte, welche vor allem den Banken in den von der Schuldenkrise betroffenen Ländern aufgrund der mangelnden Refinanzierungsmöglichkeiten am Interbankenmarkt zugute gekommen ist. Als die betroffenen Institute gleichwohl keine EZB-fähigen Sicherheiten mehr hatten, sprangen die nationalen Notenbanken in Irland und Griechenland ein und gewährten ihnen über **Emergency Liquidity Assistance** (ELA) autonom zusätzliche Liquidität. Für die daraus resultierenden Risiken haften jedoch die jeweiligen Länder. Eine genaue Quantifizierung des Risikos ist nicht möglich, da diese Geschäfte nicht separat in der Notenbankbilanz aufgeführt werden, sondern lediglich in der Position „andere Aktiva" auftauchen. Unter der Annahme, dass sonstige Posten in dieser Position in jüngster Zeit konstant geblieben sind, liegt das ELA-Volumen bei rund 40 Mrd Euro in Irland und ungefähr 20 Mrd Euro in Griechenland. Nur wenn in letzter Konsequenz die jeweils haftenden Länder und die nationalen Notenbanken vollständig ausfallen, könnte es im Fall von Verlusten aus ELA dazu kommen, dass die übrigen Mitgliedsländer die Verluste in Höhe ihrer Kapitalanteile bei der EZB tragen müssen.

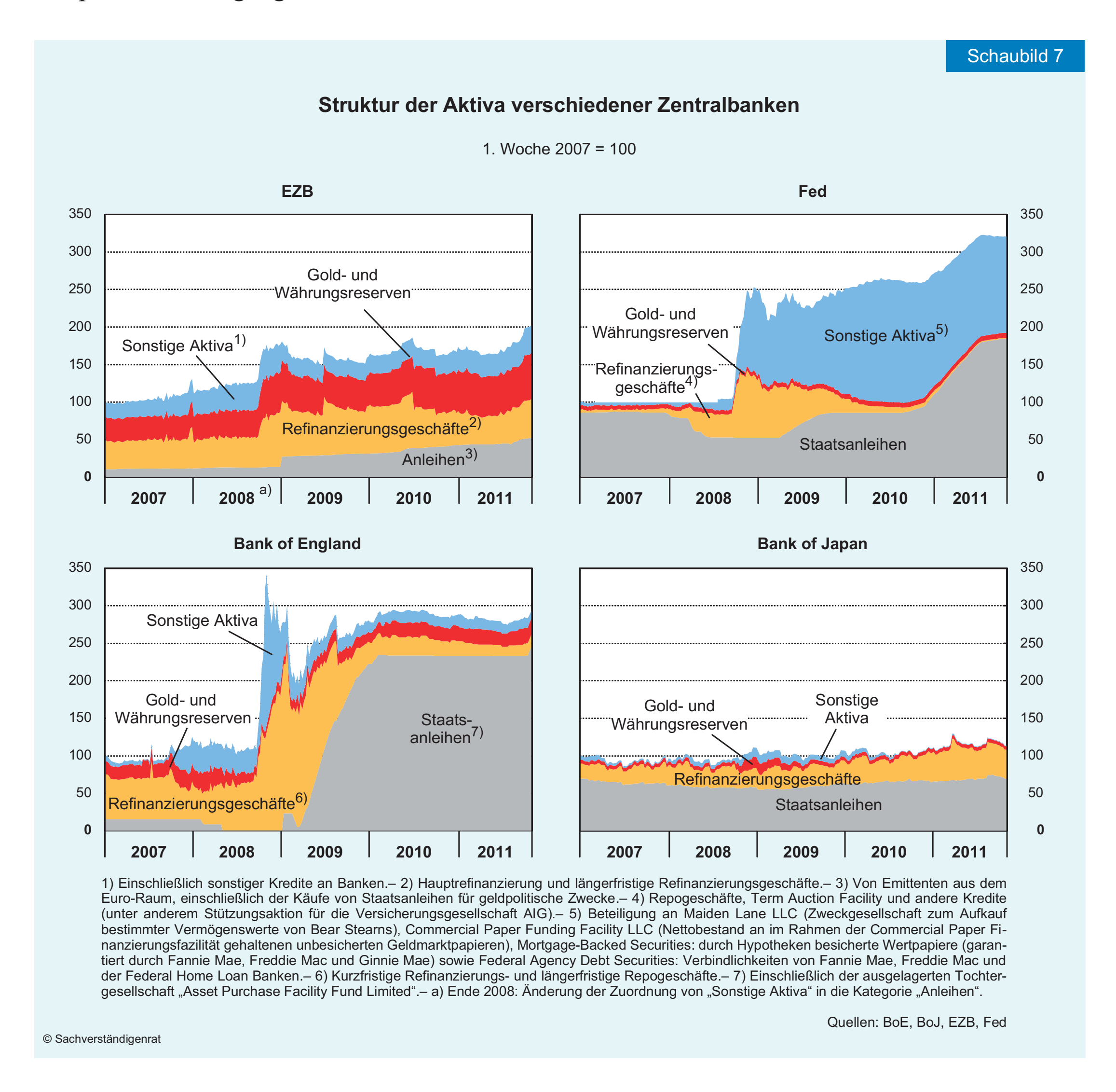
74. Im Vergleich zur EZB ist die Geldpolitik in anderen Industrieländern seit Beginn der Finanzkrise sogar noch expansiver ausgerichtet. So dehnte die **Fed** im Zuge der Insolvenz von Lehman Brothers ihre Zentralbankbilanz abrupt aus, wobei sie im Wesentlichen auf neue Instrumente zurückgriff. Besonders seit November 2010 hat sie mit der zweiten Runde des **Quantitative Easing** (QE II) den Anteil von Staatsanleihen in der Zentralbankbilanz noch einmal signifikant erhöht; sie bilden nun wieder die mit Abstand größte Position in der Zentralbankbilanz (Schaubild 7). Die Bilanzausweitung wurde dabei nicht durch zusätzliche liquiditätsabsorbierende Maßnahmen auf der Passivseite sterilisiert. Als neueste Maßnahme rief die Fed die „Operation Twist" ins Leben, bei der zur Senkung der langfristigen Zinsen kurzfristige gegen langfristige Anleihen getauscht werden.

Die **Bank of England** verfolgte eine ähnliche Politik. Bis Ende des Jahres 2009 wurden Anleihen im Wert von 200 Mrd Pfund angekauft, wovon rund 198 Mrd Pfund auf Staatsanleihen entfielen. Im Oktober des Jahres 2011 wurde zudem die **Ausweitung des Programms** um zusätzliche 75 Mrd Pfund beschlossen, sodass im Vereinigten Königreich mit einer weiteren quantitativen Lockerung zu rechnen ist, zumal diese Geschäfte bis jetzt ebenfalls nicht durch entsprechende Gegengeschäfte auf der Passivseite sterilisiert wurden.

Schaubild 7

Struktur der Aktiva verschiedener Zentralbanken

1. Woche 2007 = 100



1) Einschließlich sonstiger Kredite an Banken.– 2) Hauptrefinanzierung und längerfristige Refinanzierungsgeschäfte.– 3) Von Emittenten aus dem Euro-Raum, einschließlich der Käufe von Staatsanleihen für geldpolitische Zwecke.– 4) Repogeschäfte, Term Auction Facility und andere Kredite (unter anderem Stützungsaktion für die Versicherungsgesellschaft AIG).– 5) Beteiligung an Maiden Lane LLC (Zweckgesellschaft zum Aufkauf bestimmter Vermögenswerte von Bear Stearns), Commercial Paper Funding Facility LLC (Nettobestand an im Rahmen der Commercial Paper Finanzierungsfazilität gehaltenen unbesicherten Geldmarktpapieren), Mortgage-Backed Securities: durch Hypotheken besicherte Wertpapiere (garantiert durch Fannie Mae, Freddie Mac und Ginnie Mae) sowie Federal Agency Debt Securities: Verbindlichkeiten von Fannie Mae, Freddie Mac und der Federal Home Loan Banken.– 6) Kurzfristige Refinanzierungs- und längerfristige Repogeschäfte.– 7) Einschließlich der ausgelagerten Tochtergesellschaft „Asset Purchase Facility Fund Limited".– a) Ende 2008: Änderung der Zuordnung von „Sonstige Aktiva" in die Kategorie „Anleihen".

Quellen: BoE, BoJ, EZB, Fed

Die **Bank of Japan** hat im Gegensatz dazu ihre Bilanz seit Beginn der Finanzkrise nur geringfügig ausgeweitet. Dies ist vor allem durch eine Zunahme der Kredite an Finanzinstitute zustande gekommen, die im Zuge des Erdbebens im März des Jahres 2011 um bis zu 35 Billionen Yen erhöht wurden. Darüber hinaus wurde zusätzlich der Ankauf von Staats- und Unternehmensanleihen im Wert von bis zu 20 Billionen Yen beschlossen. Alle Maßnahmen sollen bis Juni 2012 abgeschlossen sein.

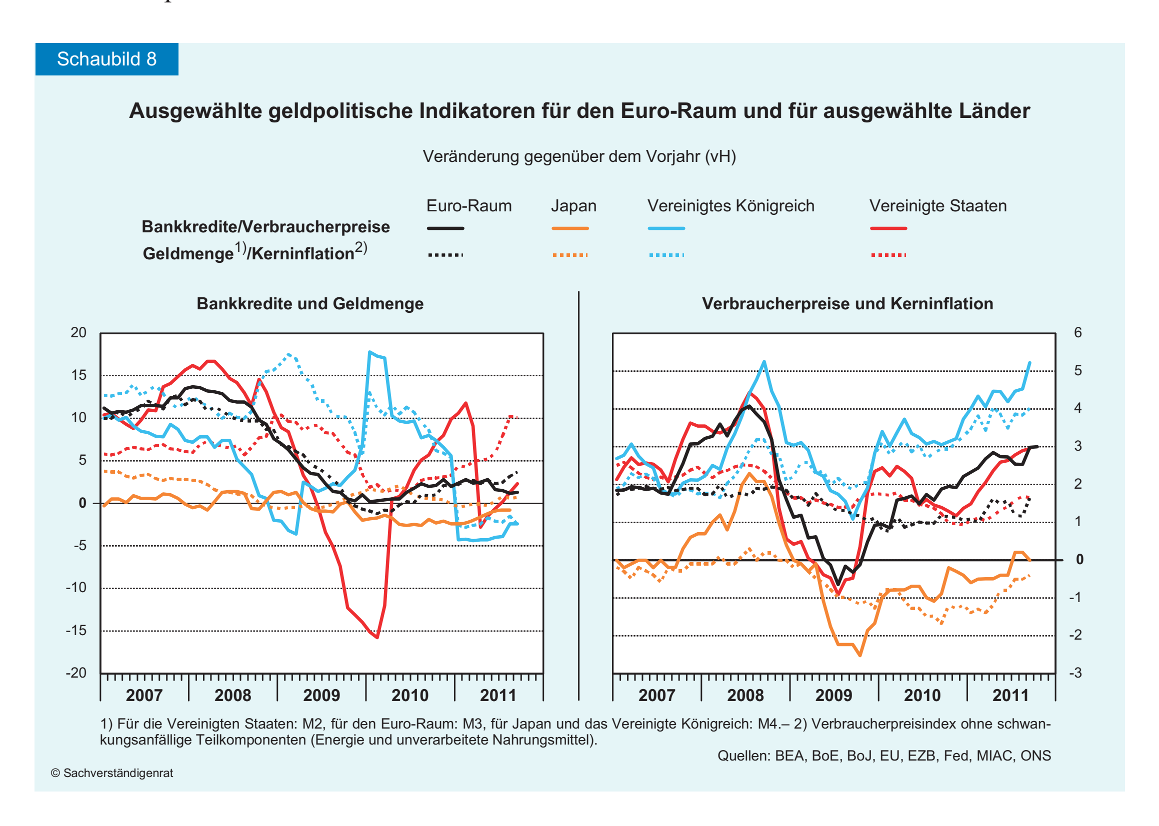
75. In den meisten Fällen sind die Auswirkungen der sehr **expansiv ausgerichteten Geldpolitik** auf das Geldmengen- und Kreditwachstum jedoch gering (Schaubild 8, links). Im

Euro-Raum liegt die jährliche Zuwachsrate der Geldmenge M3 gegenwärtig bei lediglich 2,8 vH und damit weit unter dem von der EZB definierten Zielwert von 4,5 vH. In Japan und dem Vereinigten Königreich ist das Geldmengen- und Kreditwachstum sogar tendenziell rückläufig. Im Gegensatz dazu ist in den Vereinigten Staaten in den letzten Monaten eine Expansion der Geldmenge zu beobachten, die vor allem auf die Ausweitung der Zentralbankgeldmenge im Zuge des QE II zurückzuführen ist. Allerdings hinkt das Kreditwachstum dieser Entwicklung hinterher.

Trotz der moderaten Geldmengen- und Kreditentwicklung lag die **Inflationsrate** im Euro-Raum im Jahr 2011 mit 2,5 vH etwas über dem von der EZB definierten mittelfristigen Inflationsziel von knapp unter 2 vH (Schaubild 8, rechts). Sie wird in den nächsten Monaten weiter oberhalb des Zielwerts liegen und ihn voraussichtlich erst im zweiten Halbjahr 2012 wieder unterschreiten. Die Kernrate der Inflation, also die Preisentwicklung ohne Berücksichtigung der Energie- und Nahrungsmittelpreise, beträgt weniger als 2 vH. Eine ähnliche Entwicklung wie im Euro-Raum zeigt sich für das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, selbst wenn hier im September 2011 die Inflationsraten mit 5,2 vH beziehungsweise 2,9 vH noch höher lagen. Die Ausnahme bildet Japan, das nach wie vor mit Deflationstendenzen zu kämpfen hat.

Schaubild 8

Ausgewählte geldpolitische Indikatoren für den Euro-Raum und für ausgewählte Länder



1) Für die Vereinigten Staaten: M2, für den Euro-Raum: M3, für Japan und das Vereinigte Königreich: M4.– 2) Verbraucherpreisindex ohne schwankungsanfällige Teilkomponenten (Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel).

Quellen: BEA, BoE, BoJ, EU, EZB, Fed, MIAC, ONS

Fehlende Impulse für die private Nachfrage

76. Die Abschwächung der öffentlichen Nachfrage im Zuge des Auslaufens der Konjunkturprogramme dürfte kaum durch eine verstärkte private Nachfrage ausgeglichen werden. Neben der Unsicherheit über den Fortgang der Schuldenkrisen in den Vereinigten Staaten und

Neben der Unsicherheit über den Fortgang der Schuldenkrisen in den Vereinigten Staaten und im Euro-Raum sowie der Rückführung der privaten Verschuldung belastet die hohe Arbeitslosigkeit die private Konsumnachfrage.

77. Die **Probleme auf dem Arbeitsmarkt** sind besonders ausgeprägt in den **Vereinigten Staaten**, einer Volkswirtschaft, die sich traditionell durch einen flexiblen Arbeitsmarkt auszeichnet (Schaubild 9, Seite 39). Lag dort die Arbeitslosenquote vor der Finanzkrise im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 noch bei 5,0 vH, so beläuft sie sich seit dem Jahr 2009 auf fast das Doppelte. Allein durch den Einbruch des Immobilienmarkts hat sich die Anzahl der Arbeitslosen um etwa 3,4 Millionen Personen erhöht; dies entspricht etwa 24 vH der Arbeitslosen oder 2,2 vH der zivilen Erwerbspersonen. Eine empirische Studie, die diesen Beschäftigungsabbau anhand historischer Trends in eine dauerhafte und eine temporäre Komponente zerlegt, weist 1,2 bis 1,7 Mio Stellen beziehungsweise 1,7 bis 2,2 Mio Stellen aus (Byun, 2010).

Obwohl die gesamtwirtschaftliche Produktion zur Jahresmitte 2011 fast wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat, liegt die Anzahl der Beschäftigten noch mehr als 5 vH darunter. Zudem hat die **Langzeitarbeitslosigkeit** ein für die Vereinigten Staaten ungewohntes Ausmaß angenommen: Fast 45 vH der Arbeitslosen sind seit mehr als 27 Wochen ohne Arbeit. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit lag zuletzt mit mehr als 40 Wochen auf dem höchsten Stand der Nachkriegszeit, wodurch das Risiko eines dauerhaft höheren Niveaus der natürlichen Arbeitslosenquote steigt. Eine nennenswerte Verbesserung der Arbeitsmarktlage ist angesichts der erneuten Zunahme der Entlassungen durch Unternehmen und des mit dem Ziel der Ausgabenkürzung fortgesetzten Stellenabbaus im öffentlichen Sektor nicht zu erwarten, sodass die Arbeitslosenquote im Jahr 2011 voraussichtlich bei über 9 vH verharren dürfte.

Verschiedene Studien weisen für die **Vereinigten Staaten** in der Erholungsphase auf eine Abkoppelung der Arbeitsmarktentwicklung von der Produktion hin, die auf die folgenden vier Faktoren zurückgeführt wird: Erstens bleibt die **Arbeitsnachfrage** hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurück. Tatsächlich ist die Elastizität der Beschäftigungsentwicklung bezogen auf die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts im aktuellen Konjunkturzyklus gesunken (Basu und Foley, 2011). Zweitens verringert die Ausweitung der **Arbeitslosenunterstützung** (Verlängerung der Bezugszeit auf 99 Wochen und Erhöhung der Leistungen) die Anreize, eine Arbeit aufzunehmen, und erhöht den Anspruchslohn, der dafür nötig ist (Sahin et al., 2011). Ohne diese Ausweitung wäre die derzeitige Arbeitslosenquote Berechnungen zufolge zwischen 0,4 und 1,7 Prozentpunkte niedriger (Schmieder et al., 2011; Aaronson et al., 2010; Daly et al., 2011; Fujita, 2011).

Ein dritter Erklärungsbeitrag lässt sich aus der Reallohnentwicklung der letzten Jahre ableiten. Zwar war ebenfalls in früheren Rezessionsphasen eine hohe **Lohnrigidität** zu beobachteten (Bewley, 1999), die rasche Erholung der Reallöhne in der aktuellen Krise ist hingegen besonders stark. Wie Berechnungen der Deutschen Bundesbank zeigen, wäre die Anzahl der Beschäftigten innerhalb eines Jahres um vermutlich 1,5 Millionen Personen höher gewesen, wenn der nominale Stundenlohn gegenüber dem Früh-

jahr 2009 konstant gehalten worden wäre (Bundesbank, 2011). Und viertens scheint die Besetzung der offenen Stellen im Dienstleistungssektor wegen der mangelnden Qualifikation der Arbeitnehmer schwierig, da in der Krise hauptsächlich Stellen im Bausektor und Maschinenbau abgebaut wurden. Diese Diskrepanz zwischen angebotener und nachgefragter Qualifikation (**qualifikatorischer Mismatch**) ist vermutlich für 0,8 bis 1,4 Prozentpunkte des Anstiegs der Arbeitslosenquote verantwortlich (Sahin et al., 2011).

Ein **geografischer Mismatch** aufgrund vermeintlich gesunkener Mobilität der Immobilienbesitzer ist nach Ansicht der meisten Studien derzeit nicht zu beobachten. Einerseits ist die Mobilität seit den 1980er-Jahren nahezu konstant geblieben. Andererseits ist kein Unterschied in der Mobilität von Mietern und Eigentümern zu erkennen, sodass sich offenbar die Befürchtung nicht bestätigt, dass Hauseigentümer aufgrund der gesunkenen Immobilienpreise nun weniger mobil seien (Molloy et al., 2011; Donovan und Schnure, 2011; Sahin et al., 2011).

78. Bei den Mitgliedern des **Euro-Raums** ist die Arbeitsmarktsituation sehr unterschiedlich. Abgesehen von der Entwicklung in Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Luxemburg, wo die Arbeitslosenquoten stark abgenommen haben oder schon seit längerem auf einem niedrigen Niveau liegen, verzeichnen viele Länder des Euro-Raums eine gestiegene Arbeitslosigkeit. So verdreifachte sich die Arbeitslosenquote in Irland im Verlauf der Krise. In Griechenland stieg sie ebenfalls deutlich an, auf derzeit rund 17 vH. Besonders angespannt ist die **Arbeitsmarktlage in Spanien** mit einer Zunahme der Arbeitslosenquote auf mehr als 20 vH; in der Gruppe der unter 25-Jährigen lag die Quote dort bei fast 50 vH. Die duale Struktur des spanischen Arbeitsmarkts spielt dabei eine wesentliche Rolle: Die große Tarifmacht von Stammbelegschaften und die in vielen Wirtschaftszweigen vereinbarte Koppelung der Löhne an die Preisentwicklung führen zu relativ kräftigen Nominallohnzuwächsen. Zusammen mit einem rigiden Kündigungsschutz hat dies zur Folge, dass Arbeitgeber Neueinstellungen eher zögerlich vornehmen.

Zudem erschwert die ausgeprägte Zweiteilung – rund 25 vH der Arbeitnehmer sind zeitlich befristet angestellt – nicht nur die Akkumulation von Humankapital, sondern verringert die Chance auf ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis. Nicht zuletzt behindert die geringe Mobilität die optimale Allokation qualifizierter Arbeitskräfte maßgeblich (Wölfl und Mora-Sanguinetti, 2011). Eine spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktsituation im Euro-Raum zeichnet sich bisher nicht ab. Noch immer bewegt sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2011 mit 10,0 vH weit über den Vorkrisenwerten der Jahre 2007 bis 2008 von etwa 7,6 vH, woraus sich maßgebliche Belastungen für die Konjunkturentwicklung, insbesondere durch die schwache private Konsumnachfrage, ableiten lassen.

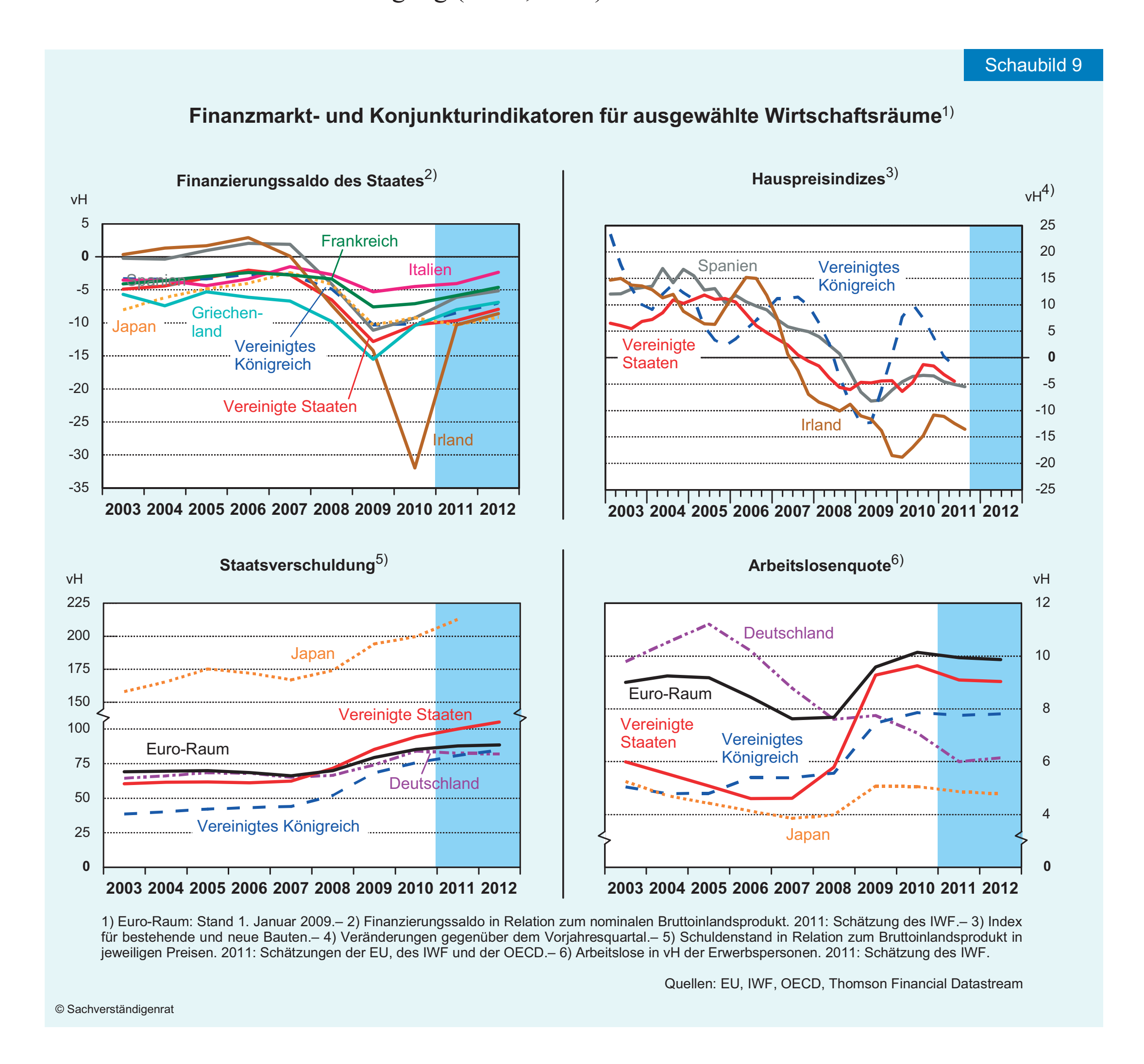
79. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern, die vor dem Ausbruch der Finanzkrise einen Immobilienboom erfahren hatten, war seither aufgrund deutlicher **Korrekturen der Immobilienpreise** und eines schrumpfenden Bausektors zusätzlichen Belastungen ausgesetzt (JG 2010 Ziffer 69). Während der Häusermarkt beispielsweise im Vereinigten Königreich schnell wieder Fuß fassen konnte, steht in den Vereinigten Staaten die Trendwende noch bevor. Nach einer zwischenzeitlichen Erholung sanken die Immobilienpreise in den 20 größ-

nur noch das Niveau vom Juni 2003. Der hohe Bestand leerstehender Immobilien, der mehr als 14 vH des gesamten Immobilienbestands ausmacht, sowie die mehr als 1,5 Mio Zwangsveräußerungen verhindern eine Erholung im Bausektor. Der Einfluss der Immobilienpreise auf die private Konsumnachfrage hat seit dem Platzen der Immobilienpreisblase spürbar nachgelassen, da der Anteil an Immobilien im Vermögensportfolio privater Haushalte stark zurückgegangen ist. Die gedämpfte Entwicklung bremst die Investitionsnachfrage und damit den Beschäftigungsaufbau im Bausektor (Schaubild 9).

80. Ebenso bremsen die **Auswirkungen der Immobilienkrise** nach wie vor die Konjunktur in einigen Ländern des Euro-Raums. Vor allem in Spanien und Irland, die zuvor ihren Bestand an Wohnimmobilien überdurchschnittlich stark ausgeweitet hatten, setzten sich die Preiskorrekturen im Jahr 2011 bis zur Jahresmitte teilweise beschleunigt weiter fort. Der kumulierte Preisrückgang seit dem Höhepunkt des Immobilienbooms im Jahr 2007 belief sich damit **in Spanien** auf 15,3 vH **und in Irland** auf mehr als 45 vH, mit entsprechenden Folgen für Investitionen und Beschäftigung (ECIF, 2011).

Schaubild 9

Finanzmarkt- und Konjunkturindikatoren für ausgewählte Wirtschaftsräume[1)]



1) Euro-Raum: Stand 1. Januar 2009.– 2) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. 2011: Schätzung des IWF.– 3) Index für bestehende und neue Bauten.– 4) Veränderungen gegenüber dem Vorjahresquartal.– 5) Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. 2011: Schätzungen der EU, des IWF und der OECD.– 6) Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen. 2011: Schätzung des IWF.

Quellen: EU, IWF, OECD, Thomson Financial Datastream

81. Die bis zum Höhepunkt des Immobilienbooms in einigen Ländern stark gestiegene **private Verschuldung** ist bisher nur leicht zurückgegangen. Im ersten Halbjahr 2011 wiesen die privaten Haushalte in Spanien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten noch immer eine Verschuldung von 120 vH bis 150 vH des verfügbaren Jahreseinkommens auf. In Irland lag der Wert sogar bei über 200 vH. Der erforderliche Schuldenabbau hat zu einem Anstieg der Sparquoten in diesen Ländern geführt und die dortige Konsumnachfrage gedämpft. Zwar verringerten sich die Sparquoten der privaten Haushalte zuletzt wieder etwas, insbesondere in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich, sie bleiben aber im Vergleich zu den Jahren vor der Krise auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau.

82. Die **Erdbeben-** und **Tsunami-Katastrophe** in **Japan** vom März 2011 erschütterte die japanische Wirtschaft und verschlechterte dadurch die bereits zu Jahresanfang schwache konjunkturelle Entwicklung. Nach Berechnungen der Weltbank dürfte sich der dadurch verursachte Schaden auf 122 bis 235 Mrd US-Dollar belaufen, dies entspricht 2,5 bis 4 vH gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt. Aufgrund zerstörter Produktionsanlagen, unterbrochener Lieferketten und einer unsicheren Energieversorgung sank die Produktion im zweiten Quartal 2011 deutlich. Zeitnahe Aufräumarbeiten führten allerdings zu einer schnellen Erholung. So verzeichneten die Investitionen in Maschinen und die Industrieproduktion bereits zur Jahresmitte einen kräftigen Anstieg. Die erwarteten Nachholeffekte in den Folgemonaten dürften die negativen Auswirkungen des Erdbebens auf das Bruttoinlandsprodukt im Fiskaljahr 2011 jedoch nur zu zwei Dritteln kompensieren (Kumagai, 2011).

Darüber hinaus belastet die anhaltend starke Aufwertung der heimischen Währung die japanische Exportindustrie. Im Vergleich zu seinem Tiefststand Anfang April 2011 wertete der japanische **Yen** trotz einer Ausweitung der Notenbankinterventionen bis Oktober 2011 um mehr als 11 vH gegenüber dem US-Dollar auf. Da die japanischen Exporte einen im internationalen Vergleich relativ geringen Anteil an importierten Vorleistungsgütern in Höhe von rund 10 vH aufweisen, ist bei der beobachteten Währungsaufwertung eine vergleichsweise deutliche Reaktion der Handelsbilanz zu erwarten (Kharroubi, 2011).

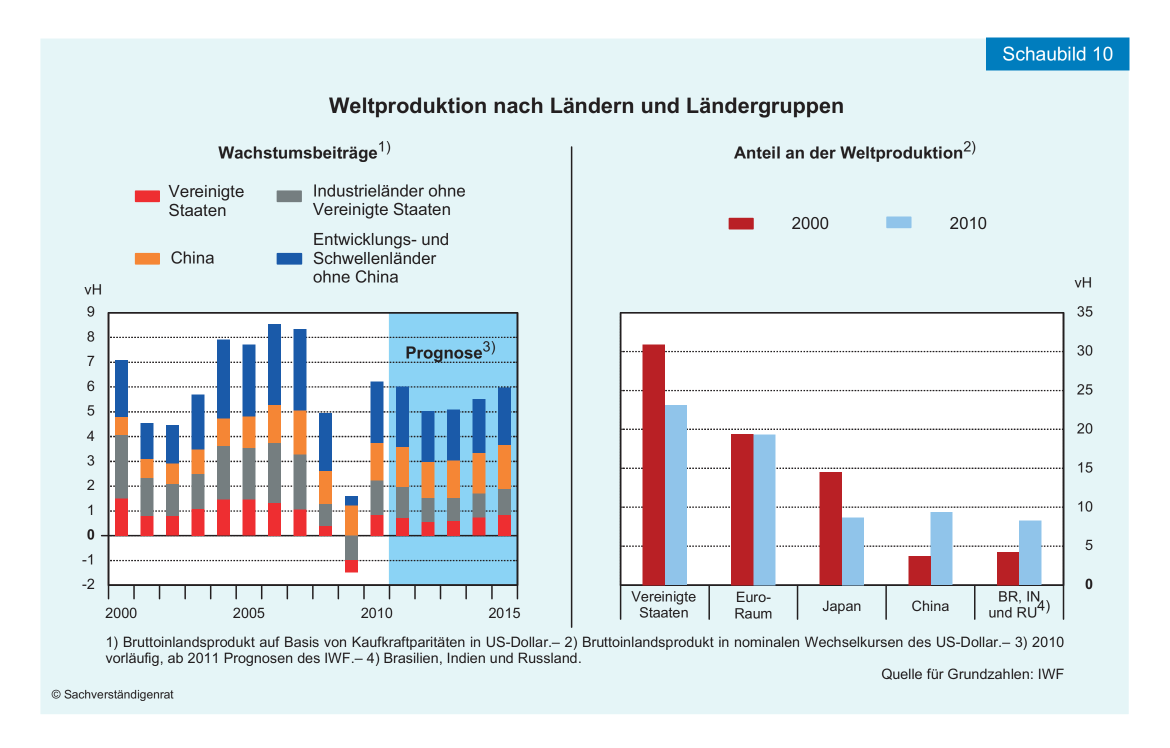
3. Schwellenländer: Hoffnung für die Weltwirtschaft?

83. Vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur der Industrieländer erweist sich die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer aufgrund ihrer robusten Wirtschaftsentwicklung immer mehr als die wichtigste Stütze der Weltwirtschaft (Schaubild 10). Im Jahr 2011 dürfte das Wachstum dieser Länder im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie das der Industrienationen sein und trägt mehr als die Hälfte zum Wachstum der Weltproduktion bei. Insbesondere die Volksrepublik China liefert wichtige Impulse für die Konjunktur der Entwicklungs- und Schwellenländer, wobei Brasilien und Indien ebenfalls erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

Die Entwicklung in den Schwellenländern im Einzelnen

84. Den meisten Schwellenländern ist es gelungen, mit antizyklischen Maßnahmen kurzfristig auf die weltweite Finanzkrise zu reagieren und ihr kräftiges Wachstum nach einer kur-

zen Abschwächung fortzusetzen. Die verstärkte globale Integration führte dazu, dass signifikante Impulse aus den Schwellenländern dabei halfen, die weltwirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren. Dies gilt in dieser Form bereits seit längerem, wie Studien bis zum Jahr 2007 zur Einbindung der ostasiatischen Schwellenländer in den internationalen Konjunkturzusammenhang zeigen (Kim et al., 2011). Die größten Wachstumsraten wiesen die **asiatischen Volkswirtschaften** auf – vor allem China und Indien, deren Wachstum im Jahr 2011 vermutlich 9,2 vH beziehungsweise 8,4 vH betragen dürfte. Beide Länder zeichnen sich durch eine ausgeprägte intraregionale Vernetzung der Märkte und eine rege inländische Nachfrageentwicklung aus. Eine geringe Arbeitslosigkeit, Produktivitätsgewinne und steigende Löhne unterstützen den privaten Konsum. Zudem nehmen die Investitionsausgaben wegen hoher Kapazitätsauslastungen und notwendiger (öffentlicher) Infrastrukturmaßnahmen stark zu.



85. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich die Bedeutung Chinas ebenso für die Wirtschaftsentwicklung der Schwellenländer **Lateinamerikas** deutlich erhöht. Dazu tragen neben intensiveren bilateralen Handelsbeziehungen die indirekten Handelseffekte und der Einfluss über die Rohstoffmärkte bei (Calderón, 2008). Die verminderte Abhängigkeit von der Entwicklung in den Vereinigten Staaten förderte die Erholung der Länder Lateinamerikas nach der globalen Rezession und unterstützte, zusammen mit einer stabilen Binnennachfrage, die Wirtschaftsentwicklung im ersten Halbjahr 2011.

Allerdings lässt sich in dieser Region eine konjunkturelle Zweiteilung erkennen: Auf der einen Seite stehen die Länder mit kräftigem Wachstum, die wirtschaftlich eher mit anderen Schwellenländern integriert und kaum von Rücküberweisungen der Gastarbeiter abhängig sind – dazu zählen Brasilien, Argentinien und Chile. Auf der anderen Seite befinden sich diejenigen Länder, die eine ausgeprägte Verflechtung mit Industrieländern, hauptsächlich den

Vereinigten Staaten, aufweisen und für die Rücküberweisungen eine große Rolle spielen. Zu diesen zählen etwa Mexiko und die Volkswirtschaften der Karibik. Gerade diese Ländergruppe leidet unter der schwachen Konjunktur in den Industrienationen, sodass deren Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts noch unter den Vorkrisenwerten liegen (Izquierdo und Talvi, 2011).

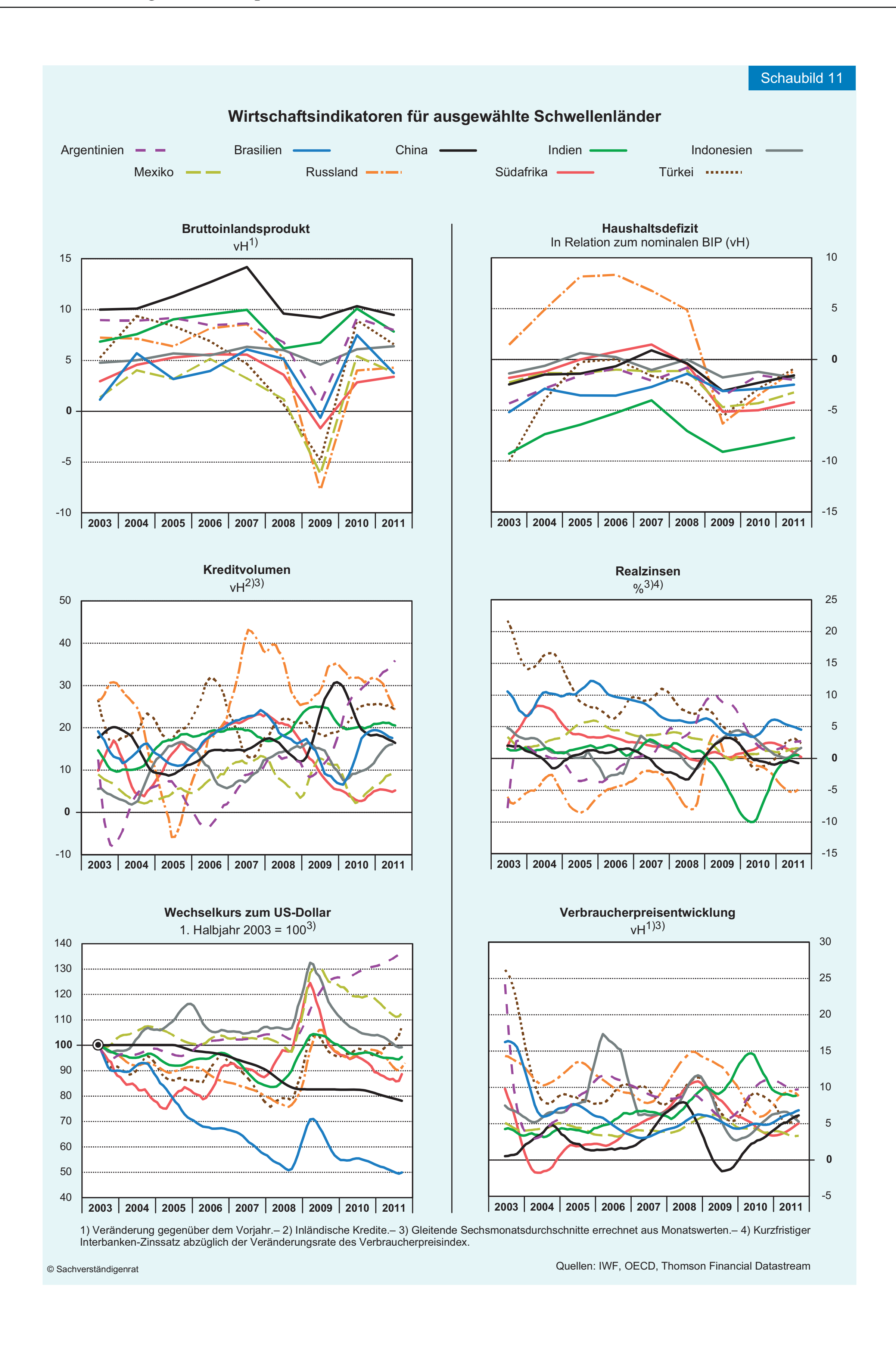
86. In **Russland** ist die Konjunkturentwicklung trotz der deutlichen Erholung des Ölpreises seit der Finanzkrise schwächer verlaufen als in den Vorkrisenjahren 2000 bis 2007. Die hohen Inflationsraten belasten den privaten Konsum, und die politische Unsicherheit im Vorfeld der Präsidentschaftswahl führt zu einer Zurückhaltung der Investitionsnachfrage. Im Unterschied zu den meisten Schwellenländern sind die **Länder Mittel- und Osteuropas** mit ganz ähnlichen Problemen wie viele Industrieländer konfrontiert. Der restriktive Kurs der Fiskalpolitik dämpft deren wirtschaftliche Entwicklung und nur wenige Länder, wie beispielsweise Polen, können dem mit einer robusten privaten Nachfrage begegnen. Insgesamt bleibt die konjunkturelle Dynamik hinter der der Vorkrisenzeit zurück, sodass diese Länder kaum positive Impulse für die Weltwirtschaft geben können.

Chancen und Risiken für die Schwellenländer

87. Die **Rahmenbedingungen** in den großen Schwellenländern scheinen insgesamt recht gut zu sein: Eine niedrige Verschuldung, geringe Arbeitslosigkeit und teilweise hohe Währungsreserven bilden ein solides Fundament für die zukünftige Konjunkturentwicklung. Anders als in den Industrieländern ist es vielen jener Länder gelungen, durch hohes Wirtschaftswachstum und eine solide Haushaltspolitik ihre Schuldenstandsquoten trotz der Finanzkrise auf durchschnittlich 37 vH im Jahr 2011 zurückzuführen. Indien hingegen wies über die vergangenen Jahre trotz einer kräftigen Konjunkturentwicklung Defizitquoten zwischen 5 vH und 10 vH auf (Schaubild 11), sodass dort die Schuldenstandsquote, ähnlich wie in Brasilien, im Jahr 2011 bei über 60 vH liegt.

Die gute Konjunkturentwicklung hat sich vielfach positiv auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. So sind die großen Schwellenländer mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 7,9 vH im Jahr 2011 besser aufgestellt als viele Industrienationen. Es gibt jedoch Ausnahmen. Dazu zählen Indien, wo die Arbeitslosenquote unter anderem aufgrund des schnellen Wachstums des Arbeitsangebots knapp 10 vH beträgt, und Südafrika, das trotz einer deutlichen Verbesserung gegenüber dem Jahr 2003 noch eine Arbeitslosenquote von fast 24 vH im Jahr 2011 aufweist.

88. Doch für die Schwellenländer gehen ebenfalls erhebliche **konjunkturelle Gefahren** vom global sehr unsicheren Umfeld aus. Die historisch niedrigen Zinsen und die hohe Liquiditätsbereitstellung in den Industrieländern machten sogenannte Carry-Trades wieder attraktiv. Zielländer waren vor allem die Schwellenländer. Dies stellt die Geldpolitik der betroffenen Länder vor erhebliche Probleme, da Überhitzungstendenzen eine restriktivere Geldpolitik mit entsprechenden Zinserhöhungen erfordern. Dadurch würde jedoch der Zustrom an Kapital noch weiter ansteigen und zu einer weiteren Aufwertung der heimischen Währung führen. Die Abkühlung am aktuellen Rand in vielen Schwellenländern könnte jedoch den Zielkonflikt entschärfen.



1) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Inländische Kredite.– 3) Gleitende Sechsmonatsdurchschnitte errechnet aus Monatswerten.– 4) Kurzfristiger Interbanken-Zinssatz abzüglich der Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex.

Quellen: IWF, OECD, Thomson Financial Datastream

Dennoch besteht zumindest kurzfristig das Problem, dass hohe Nettokapitalzuflüsse **Kreditblasen** hervorrufen können, wie verschiedene Untersuchungen zeigen (Ostry et al., 2011; Izquierdo und Talvi, 2011). Die Kreditentwicklung in China und Brasilien folgte bisher diesem Muster: So betrug die Zunahme des Kreditvolumens in Brasilien im Juni 2011 rund 17,0 vH im Vorjahresvergleich; in China verringerte sich die Zuwachsrate zwar von 34,4 vH im Juni 2009 deutlich, sie lag im Juli 2011 aber immer noch bei 16,6 vH.

89. Die hohen Kapitalzuflüsse und die Ausweitung der Kreditvergabe führten vielfach zu Preissteigerungen auf den Immobilienmärkten – speziell in China und Indien – und damit zu einer Verlagerung von Ressourcen in den Bausektor. Neben der **Preisentwicklung** auf dem Immobilienmarkt war vor allem die spürbare Verteuerung von Nahrungsmitteln für diesen Anstieg der Inflation bis zur Jahresmitte 2011 verantwortlich, da sie aufgrund des großen Anteils am repräsentativen Warenkorb einen erheblichen Einfluss auf die Inflation haben. Die Preiserhöhungen für Nahrungsmittel sind auf verschiedene Faktoren, wie gestiegene Energie- und Düngemittelkosten, witterungsbedingte Produktionsausfälle und den vermehrten Einsatz von Agrarrohstoffen für die Energiegewinnung zurückzuführen.

Zudem spiegelten sich in der Preisentwicklung die lebhafte Konjunkturdynamik und die hohe Kapazitätsauslastung wider. So ist die Output-Lücke in den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens, Lateinamerikas und Afrikas geschlossen und die Produktion liegt über dem Vorkrisentrend.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung

90. Bis zur Mitte des Jahres 2011 waren die hohe Inflation, die Ausweitung der Kreditvergabe und die Kapitalzuflüsse in einigen Schwellenländern Anzeichen einer drohenden konjunkturellen Überhitzung, mit möglicherweise stark destabilisierenden Auswirkungen auf die Konjunktur. Um diese Gefahr abzuwenden, waren die Regierungen der betroffenen Länder bemüht, mit einem Bündel von Maßnahmen den Druck abzubauen. Diese reichten von einer Anhebung der Kapitalertragsteuer für ausländische Investoren oder die Beschränkung von Investitionsmöglichkeiten, über die Besteuerung von Kapitalzuflüssen und eine Mindesthaltefrist für Finanzanlagen – diese Instrumente sind vornehmlich in den lateinamerikanischen Ländern zur Anwendung gekommen – bis hin zu einer Erhöhung der von den Banken zu haltenden Mindestreserve (an Devisen) und – besonders verbreitet in den asiatischen Schwellenländern – eine Begrenzung der Kreditvergabe. Mit dem merklichen Abkühlen der Weltwirtschaft besteht für die Schwellenländer daher in diesen Bereichen die Möglichkeit, durch eine Rückführung der Maßnahmen zusätzliche Impulse zu setzen.

Um der Überhitzung in China zu begegnen, leitete die chinesische Zentralbank im Oktober 2010 mit einer Anhebung des Leitzinses und des Mindestreservesatzes für Banken den **Rückzug aus der expansiven Geldpolitik** ein (PBoC, 2010, 2011), und die Währungshüter ließen den Renminbi (RMB) gegenüber dem US-Dollar aufwerten (Kasten 2). Zudem ist die chinesische Bankenaufsicht bemüht, die in den Jahren 2009 und 2010 kräftig ausgeweitete Kreditvergabe der Banken zu begrenzen. Die in den vergangenen Jahren festgelegten Kreditobergrenzen wurden regelmäßig verfehlt, sodass im Jahr 2011

verstärkt die Kredite über die Variation des Mindestreservesatzes gesteuert werden. Dieser wurde seit November 2010 bis Juni 2011 bereits neunmal angehoben, zuletzt auf 21,5 vH, und bewirkte zur Jahresmitte 2011 eine spürbare Verlangsamung des Kreditmengenwachstums (Schaubild 11, Mitte links, Seite 43). Ebenso schwächte sich die Inflation etwas ab (Schaubild 11, unten rechts). Diese Maßnahmen sind jedoch umstritten: Angesichts der steigenden Kredithürde wächst gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen die Sorge vor einer Kreditklemme.

Ein Erfolg wurde ebenfalls bei der Eindämmung des Immobilienbooms verzeichnet. Höhere Eigenkapitalanforderungen und sektorale Kreditbeschränkungen, Kaufrestriktionen, Anhebung der Mindestanzahlung sowie strukturpolitische Maßnahmen, wie zum Beispiel vermehrte staatliche Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, dämpften die Preisentwicklung im Immobiliensektor zuletzt wieder (CBRC, 2011).

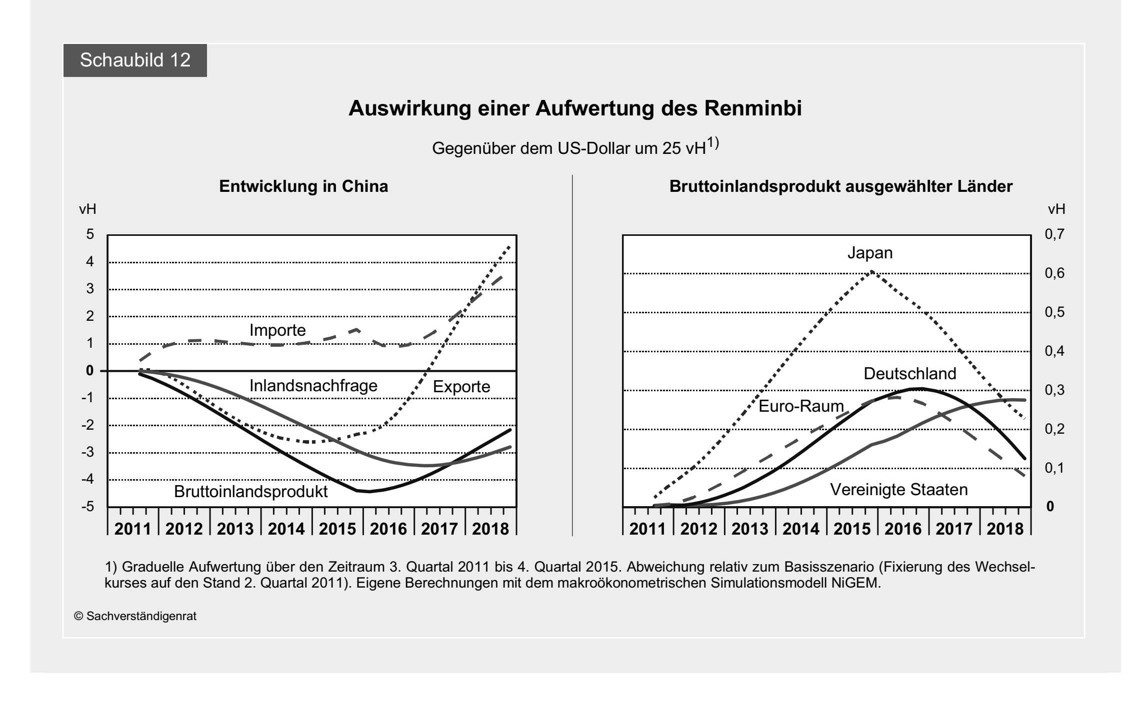
Kasten 2

Renminbi unter Aufwertungsdruck

Eine **Aufwertung des chinesischen Renminbi** (RMB), der aufgrund der aktiven Wechselkurssteuerung seit Jahren unterbewertet ist, wirkt nicht nur kurzfristig der hohen Inflation im Jahr 2011 entgegen, sondern kann ebenso langfristig einen wichtigen Beitrag zur **Kaufkrafterhöhung** der chinesischen Konsumenten leisten und zum Ausgleich der Wachstumskräfte in China beitragen. Nicht nur wegen der internationalen Kritik an der Währungspolitik – insbesondere von US-amerikanischer Seite – sondern auch wegen der akuten Gefahr einer Überhitzung, die aufgrund der verschärften Kreditbedingungen und der sich eintrübenden Weltkonjunktur in letzter Zeit allerdings stark nachgelassen hat, ist die Regierung bemüht, das Wachstum stabiler und unabhängiger von Exporten und Investitionen zu gestalten. So wertete der RMB, nach einer kurzen Phase der Fixierung im Zuge der Finanzkrise seit Mitte 2010 um fast 7 vH gegenüber dem US-Dollar auf. Sein gleichgewichtiges Niveau hat er damit nach Ansicht vieler Beobachter noch nicht erreicht: Gemäß verschiedener Analysen scheint die chinesische Währung zwischen 25 vH und 28,5 vH gegenüber dem US-Dollar unterbewertet zu sein (Rodrik, 2010; Cline und Williamson, 2011).

Mit Hilfe makroökonometrischer Modelle wurde eine 25-prozentige Aufwertung des RMB gegenüber dem US-Dollar simuliert. Die Ergebnisse zeigen, dass es dadurch gegenüber einem Basisszenario mit einem fixierten bilateralen Wechselkurs zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2,15 vH und 4,64 vH kommen kann (Rodrik, 2010; Fair, 2010). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Simulation der Wechselkursaufwertung mit NiGEM. Unter der Annahme, dass die Geldpolitik der jeweiligen Notenbanken exogen ist und somit der Wechselkursschock nicht durch Zinsänderungen kompensiert wird, würde eine jährliche Aufwertung des bilateralen Wechselkurses um insgesamt 25 vH bis zum Jahr 2015 in der Spitze zu einer Verringerung des chinesischen Bruttoinlandsprodukts um 4,4 vH im Vergleich zum Basisszenario führen. Dabei würde sich das Exportvolumen sehr schnell verringern und ginge um bis zu 2,6 vH gegenüber dem Basisszenario zurück (Schaubild 12, links). Der durch die Aufwertung ausgelöste Kaufkraftanstieg für ausländische Waren und Dienstleistungen schlüge sich in einer deutlichen Ausweitung des Importvolumens nieder. Dieses nähme um durchschnittlich ein Prozent in den Jahren der Wechselkursanpassung zu und das trotz der insgesamt gesunkenen Inlandsnachfrage. Zusammen mit der Abkühlung der Konjunktur würde die Aufwertung einen starken Rückgang der Inflationsrate bewirken.

Für die meisten anderen Volkswirtschaften ergäbe sich in dem Modell ein positiver Impuls über die Verbesserung des Außenbeitrags. Besonders kräftig nähme die Ausfuhr der unmittelbaren Nachbarn Chinas – dazu zählen Indien, Hongkong und Japan – zu. Der Euro-Raum würde, getrieben von der Entwicklung in Deutschland und Frankreich, ebenfalls eine erhebliche Ausweitung der Exporte verzeichnen. Die Auswirkung auf das Bruttoinlandsprodukt der großen Volkswirtschaften wäre analog zur Reaktion des Außenhandels unterschiedlich stark ausgeprägt (Schaubild 12, rechts). Mit einem Anstieg der Wirtschaftsleistung gegenüber dem Basisszenario um 0,6 vH wäre dieser Effekt für die japanische Volkswirtschaft am größten. Im Euro-Raum und den Vereinigten Staaten stiege das Bruttoinlandsprodukt in der Spitze um rund 0,3 vH, in den Vereinigten Staaten wäre die Reaktion allerdings relativ langsam. Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass die Auswirkungen einer häufig geforderten massiven Aufwertung des RMB auf das Bruttoinlandsprodukt der Industrieländer sehr gering wären.



1) Graduelle Aufwertung über den Zeitraum 3. Quartal 2011 bis 4. Quartal 2015. Abweichung relativ zum Basisszenario (Fixierung des Wechselkurses auf den Stand 2. Quartal 2011). Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.

91. Vor dem Hintergrund der hohen Kapitalzuflüsse sehen sich die Schwellenländer einem **Zielkonflikt** im Sinne des „magischen Dreiecks offener Volkswirtschaften“ gegenüber, wonach nur zwei der drei Ziele einer eigenständigen Geldpolitik, eines festen Wechselkurses und eines freien Kapitalverkehrs gleichzeitig erreicht werden können. Wird das erste Ziel aufgegeben, kann keine gezielte Beeinflussung der nationalen Inflationsrate erreicht werden, mit der Gefahr, dass diese außer Kontrolle gerät. Findet keine Wechselkursfixierung mehr statt, kann dies unter gegebenen Umständen zu einer abrupten Aufwertung der heimischen Währung führen und somit der heimischen Exportwirtschaft schaden. Da diese beiden Optionen aus Sicht vieler Schwellenländer mit erheblichen Kosten verbunden wären, spricht sich der Internationale Währungsfonds unter bestimmten Bedingungen für die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen aus (IWF, 2011).

Ob **Kapitalverkehrskontrollen** zum Erreichen der Ziele überhaupt geeignet sind, wurde in einer Metaanalyse von mehr als 30 Studien untersucht (Magud et al., 2011). Demnach fördern

Kapitalverkehrskontrollen Anlagen mit längerer Laufzeit, machen die Zentralbank unabhängiger und mindern den Aufwertungsdruck. Allerdings führen sie nicht zu einer Reduzierung der Nettokapitalströme, wie die Entwicklung bei den asiatischen Schwellenländern zeigt. Darüber hinaus beeinflussen sie die Kreditexpansion (Pradhan et al., 2011). Kapitalverkehrskontrollen oder die Besteuerung von Kapitalzuflüssen verringern deren Volatilität und stabilisieren dadurch möglicherweise die Volkswirtschaft (Korinek, 2011; Ostry et al., 2011).

92. Da trotz der Maßnahmen das Volumen der Kapitalzuflüsse nahezu unverändert geblieben ist, verwenden die Länder zusätzliche Instrumente, um dem Aufwertungsdruck zu begegnen. Brasilien und Argentinien schotteten die heimische Industrie vor einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit ab, indem sie Importzölle anhoben – beispielsweise für Kraftfahrzeugimporte nach Brasilien um 30 Prozentpunkte – und Importbeschränkungen oder ein zeitaufwändiges Lizenzierungsverfahren für bestimmte Produktgruppen einführten. Diese neue Welle des Protektionismus hilft vielleicht kurzfristig den inländischen Produzenten, mittelfristig besteht jedoch die Gefahr, dass weitere Länder auf protektionistische Maßnahmen zurückgreifen und dadurch der Welthandel nachhaltig geschädigt wird.

4. Nicht ohne Risiko: Die globale Wirtschaftsentwicklung im Prognosezeitraum

93. Die übermäßige Verschuldung der Industrieländer stellt in den kommenden Quartalen ein **Risiko** für die Weltwirtschaft dar. Die Überwindung der **Unsicherheit** hängt im Wesentlichen davon ab, ob die Beschlüsse zur Stabilisierung des Euro-Raums vom 26. Oktober von den Märkten als ausreichend eingeschätzt werden und inwiefern es den überschuldeten Ländern gelingt, ihre Konsolidierungspläne glaubwürdig umzusetzen. Ist dies nicht der Fall, könnte es zu einer Verschärfung der Situation mit größeren Verwerfungen auf den Finanzmärkten und entsprechenden realwirtschaftlichen Auswirkungen kommen. Unter der Annahme, dass dieses Risiko ausgeschlossen werden kann, ist in den Industrieländern auf kurze Frist dennoch eine nur schwache wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten. Die Rückführung der staatlichen Neuverschuldung in einer Vielzahl von Ländern wird deutlich dämpfende Effekte auf die Konjunktur mit sich bringen. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, der schwachen Vermögenspreisentwicklung und des Abbaus der privaten Verschuldung werden die privaten Nachfrager kaum in der Lage sein, diese zu kompensieren.

Die Verarbeitung der bisher bremsend wirkenden Faktoren wird der Wirtschaft der **Industrieländer** stützende Impulse geben: So sollten sich die Beseitigung der Verwerfungen durch die Erdbebenkatastrophe in Japan, welche die weltweiten Wertschöpfungsketten zeitweise stark beeinträchtigt hat, sowie der gegenüber seinen Höchstständen im April 2011 leicht gesunkene Ölpreis (Brent) positiv auf die Konjunktur auswirken. Sollte der Ölpreis in den kommenden Quartalen auf dem aktuellen Niveau von 110 US-Dollar verbleiben – oder gar darunter sinken – würde dies die privaten Haushalte entlasten und Spielräume für eine Ausweitung der Konsumnachfrage eröffnen. Zusätzlich dürfte die Fortsetzung der lockeren Geldpolitik in den entwickelten Volkswirtschaften eine Stütze der Investitions- und Konsumnachfrage sein.

94. In den **Vereinigten Staaten** dürfte die Konsumnachfrage im Prognosezeitraum bestenfalls einen geringen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Grund dafür ist die anhaltend hohe Unterbeschäftigung sowie die noch immer hohe Verschuldung der privaten Haushalte. Zudem dürfte eine rasche Erholung des Immobilienmarkts vorerst ausbleiben, wenngleich jüngste Entwicklungen auf ein Ende des Preisverfalls hindeuten. Im Gegensatz dazu ist angesichts der unerwartet starken, produktivitätsgetriebenen Zunahme der Unternehmensgewinne, welche im Jahr 2011 voraussichtlich ein Rekordhoch erreichen werden, für das Jahr 2012 eine Ausweitung der Investitionstätigkeit zu erwarten. Da die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wohl erst ab dem Jahr 2013 spürbar kontraktiv wirken sollte, dürfte sich in den Jahren 2011 und 2012 ein Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von insgesamt 1,8 vH beziehungsweise 1,7 vH ergeben (Tabelle 2, Seite 50). Im Gegensatz dazu werden in **Japan** die Nachholeffekte im Prognosezeitraum weiter positiv wirken, sodass eine Erhöhung der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von -0,3 vH im Jahr 2011 auf 2,0 vH im darauffolgenden Jahr erwartet werden kann.

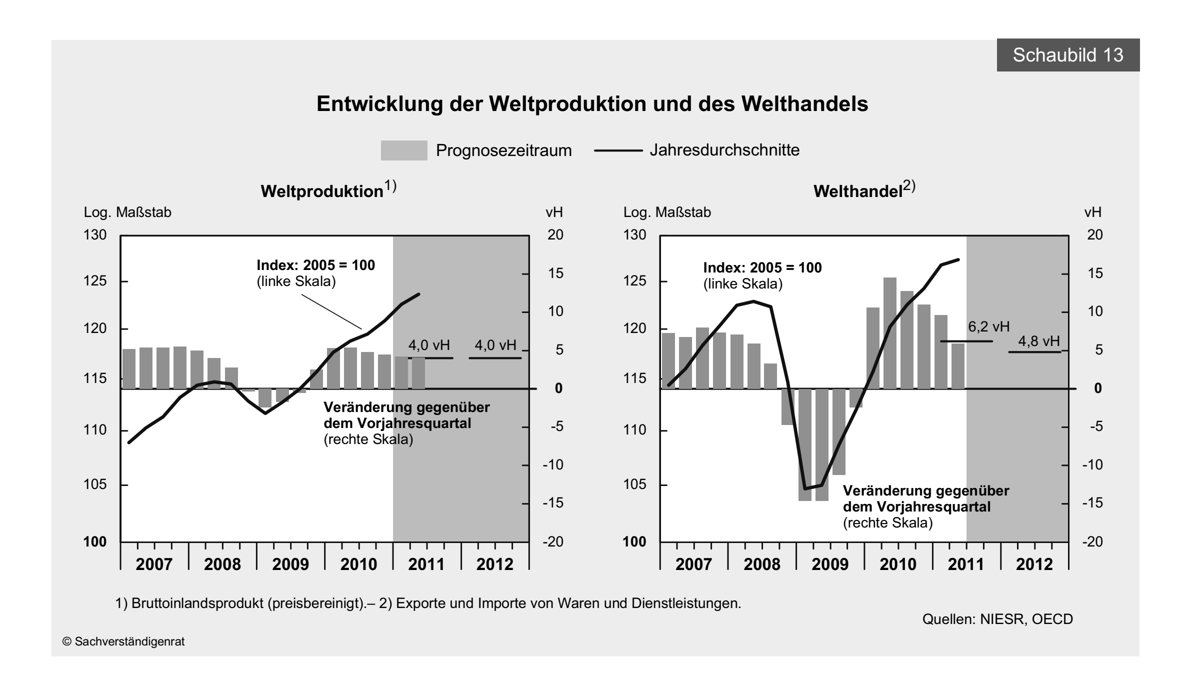
Allenfalls nur schwach wird sich die Wirtschaft im **Euro-Raum** entwickeln, mit großen Unterschieden zwischen einzelnen Ländern: Die Kernländer werden voraussichtlich die Konjunkturentwicklung anführen, da hier die fiskalischen Probleme und die Probleme am Arbeits- und Immobilienmarkt weit weniger stark ausgeprägt sind. In den Peripherieländern wie Spanien, Portugal und Italien werden die großen Konsolidierungserfordernisse die Erholung beeinträchtigen; insbesondere in Griechenland hält die Rezession weiter an. Die dadurch geringer ausfallende Nachfrage in diesen Ländern wird sich im Prognosezeitraum ebenfalls negativ auf die Kernländer auswirken. Daher ist im Euro-Raum bis zum Jahresende 2012 eine sehr schwache Wirtschaftsentwicklung von 1,9 vH im Jahr 2011 und 0,9 vH im Jahr 2012 zu erwarten.

95. Die in vielen **Schwellenländern** ergriffenen Maßnahmen gegen die bis zur Jahresmitte 2011 beobachteten Überhitzungstendenzen – wie die Straffung der Geldpolitik und Begrenzung der Kreditvergabe – entfalteten bereits in der zweiten Jahreshälfte 2011 ihre Wirkung und brachten, zusammen mit der Verringerung der Konjunkturdynamik in den Industrieländern, das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung zurück auf die Geschwindigkeit vor Ausbruch der Finanzkrise. Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts der Entwicklungs- und Schwellenländer wird im Jahr 2011 insgesamt voraussichtlich 6,4 vH und im Jahr 2012 und 6,1 vH betragen.

Die **asiatischen Schwellenländer**, speziell China und Indien, werden in den Jahren 2011 und 2012 mit prognostizierten 8,2 vH beziehungsweise 8,0 vH weiterhin die kräftigste Konjunkturentwicklung aufweisen. Während in China die Investitionstätigkeit, trotz geringerer Zuwachsraten, wie bisher die wichtigste Triebkraft im Prognosezeitraum sein dürfte, wird die Konjunktur in Indien maßgeblich durch den privaten Konsum getragen. Dies setzt jedoch voraus, dass es in Indien gelingt, die hohe Inflation zu drosseln.

Der Ausblick für die Konjunktur der Länder **Lateinamerikas** bleibt mit einer erwarteten Zuwachsrate von je 4,3 vH in 2011 und im darauffolgenden Jahr sehr robust, wenngleich sich hier ebenfalls das Bild etwas eingetrübt hat. Zudem nimmt der leichte Rückgang der Rohstoffpreise gegenüber den jüngsten Höchstständen der Konjunktur der Rohstoffexporteure dieser Ländergruppe – wie auch denen in anderen Weltteilen – etwas Schwung. Ihre Wirtschaftsentwicklung wird vermutlich dennoch kräftiger sein als im Durchschnitt dieser Region. Brasilien, als größte Volkswirtschaft Lateinamerikas, wird die hohe, vor allem vom privaten Konsum getriebene wirtschaftliche Dynamik des Jahres 2010 im Prognosezeitraum nicht aufrechterhalten können. Die Maßnahmen zur Dämpfung der Inflations- und Kreditentwicklung sollten im weiteren Jahresverlauf 2011 und im Jahr 2012 zu spüren sein und die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts auf 3,8 vH beziehungsweise 3,7 vH mindern. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Aussichten für Beschäftigung und Einkommen gut bleiben und sich somit positive Impulse für die Konsumnachfrage ergeben.

96. Getrieben durch die immer noch hohen Zuwachsraten in den Schwellenländern, dürfte die **Weltwirtschaft** insgesamt im Jahr 2011 mit 4,0 vH das zweite Jahr in Folge expandieren (Schaubild 13). Unter der Annahme, dass es zu keinen weltweiten Verwerfungen an den Finanzmärkten kommt, dürfte sich die weltwirtschaftliche Erholung dennoch in der ersten Jahreshälfte 2012 angesichts der spürbar gemäßigten wirtschaftlichen Dynamik in den Schwellenländern und der allenfalls geringen Wachstumsimpulse in den entwickelten Volkswirtschaften deutlich verlangsamen. In der zweiten Jahreshälfte dürften jedoch sinkende Inflationsraten in den Schwellenländern und die anlaufende Bewältigung der Probleme in den Industrieländern zu einer Verbesserung der weltwirtschaftlichen Entwicklung beitragen, sodass die Weltwirtschaft im Jahr 2012 wohl ebenfalls mit einer Rate von 4,0 vH wachsen dürfte.



Ein ähnliches Bild zeigt sich für den **Welthandel**: Die kräftige Ausweitung im Jahr 2010, die ebenfalls durch die rege Entwicklung in den Schwellenländern und nicht zuletzt durch die verstärkte Süd-Süd-Integration angetrieben wurde, hat sich bereits im laufenden Jahr sichtlich verlangsamt. Nach 6,2 vH im Jahr 2011 wird sich die Zunahme des Welthandels im Jahr 2012 auf 4,8 vH reduzieren, wobei die unterjährige Entwicklung aufgrund der wohl sinkenden Inflationsraten und weichenden Unsicherheit einen leicht positiven Trend aufweisen dürfte.

Tabelle 2

Wirtschaftsdaten in ausgewählten Ländern und Ländergruppen

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt[1)2)]				Verbraucherpreise[2)3)]				Arbeitslosenquote[4)]			
	2009	2010	2011[5)]	2012[5)]	2009	2010	2011[5)]	2012[5)]	2009	2010	2011[5)]	2012[5)]
Belgien	– 2,8	2,3	2,6	1,2	0,0	2,3	3,6	1,9	7,9	8,3	6,9	6,8
Deutschland	– 5,1	3,7	3,0	0,9	0,2	1,2	2,4	2,1	7,8	7,1	6,2	6,2
Estland	– 14,3	2,3	7,1	4,8	0,2	2,7	5,0	3,8	13,8	16,9	12,6	11,6
Finnland	– 8,2	3,6	3,9	1,9	1,6	1,7	2,7	1,8	8,2	8,4	7,8	7,1
Frankreich	– 2,7	1,5	1,8	1,1	0,1	1,7	2,1	1,1	9,5	9,8	9,8	10,0
Griechenland	– 3,3	– 3,5	– 5,7	– 1,0	1,3	4,7	3,0	0,1	9,5	12,6	16,9	17,8
Irland	– 7,0	– 0,4	1,7	2,0	– 1,7	– 1,6	1,3	1,4	11,9	13,7	14,4	12,4
Italien	– 5,2	1,3	0,8	– 0,3	0,8	1,6	2,3	1,4	7,8	8,4	8,0	7,7
Luxemburg	– 5,3	2,7	3,6	2,7	0,0	2,8	3,6	1,4	5,1	4,6	4,4	4,2
Malta	– 2,7	2,7	2,5	2,2	1,8	2,0	2,6	2,3	6,9	6,9	6,3	6,2
Niederlande	– 3,5	1,7	1,7	0,6	1,0	0,9	2,6	0,8	3,7	4,5	4,3	4,6
Österreich	– 3,8	2,3	3,4	1,6	0,4	1,7	3,2	1,7	4,8	4,4	4,0	4,0
Portugal	– 2,5	1,4	– 1,2	– 2,0	– 0,9	1,4	3,2	0,3	10,6	12,0	12,4	11,6
Slowakei	– 4,9	4,2	3,7	4,0	0,9	0,7	2,3	3,8	12,0	14,4	12,4	10,2
Slowenien	– 8,0	1,4	2,0	2,6	0,9	2,1	1,7	2,8	5,9	7,3	7,1	5,5
Spanien	– 3,7	– 0,1	0,8	– 0,1	– 0,2	2,0	3,3	0,4	18,0	20,1	21,0	21,5
Zypern	– 1,9	1,1	– 0,0	1,0	0,2	2,6	4,0	2,4	5,3	6,2	7,4	7,2
Euro-Raum[6)]	**– 4,2**	**1,8**	**1,9**	**0,9**	**0,3**	**1,6**	**2,5**	**1,4**	**9,6**	**10,1**	**10,0**	**9,9**
Vereinigtes Königreich	– 4,4	1,8	0,9	0,8	2,2	3,3	4,5	2,3	7,6	7,8	8,1	8,8
MOE-Länder[7)]	**– 3,2**	**2,2**	**3,5**	**4,1**	**3,6**	**3,0**	**4,0**	**3,0**	**8,2**	**9,5**	**8,9**	**8,4**
Europäische Union[6)]	**– 4,3**	**1,9**	**1,9**	**1,1**	**1,0**	**2,1**	**3,0**	**1,4**	**9,0**	**9,7**	**9,5**	**9,4**
Japan	– 6,3	4,0	– 0,3	2,0	– 1,4	– 0,7	– 0,6	– 0,2	5,1	5,1	4,5	4,1
Vereinigte Staaten	– 3,5	3,0	1,8	1,7	– 0,3	1,6	2,5	2,3	9,3	9,6	9,1	9,0
Brasilien	– 0,6	7,5	3,8	3,7	4,9	5,0	6,8	5,8	8,1	6,7	6,7	7,5
China	9,2	10,3	9,2	8,6	– 0,7	3,3	5,5	3,6	4,3	4,1	4,0	4,0
Indien	6,8	10,1	8,4	8,1	10,9	12,0	8,9	8,3	9,7	10,0	9,8	9,8
Russland	– 7,8	4,0	4,2	4,5	11,7	6,9	9,6	8,2	8,4	7,5	7,3	7,1
Lateinamerika[8)9)]	**– 2,5**	**5,0**	**4,7**	**4,8**	**6,7**	**6,7**	**9,6**	**7,8**	**x**	**x**	**x**	**x**
Mittlerer Osten[8)]	**2,6**	**4,4**	**4,0**	**2,9**	**6,6**	**6,8**	**8,7**	**4,9**	**x**	**x**	**x**	**x**
Ostasien[8)10)]	**1,1**	**7,2**	**5,4**	**6,4**	**7,7**	**7,2**	**6,8**	**4,3**	**x**	**x**	**x**	**x**

1) Preisbereinigt. Die Veränderungsraten der Ländergruppen sind gewichtet mit den Anteilen der einzelnen Länder am nominalen Bruttoinlandsprodukt der Ländergruppe im jeweiligen Jahr.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 3) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) für die Länder der Europäischen Union. Für die anderen Länder: nationale Verbraucherpreisindizes.– 4) Für die Länder der Europäischen Union von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 5) Eigene Schätzung mit Hilfe des makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.– 6) Gebietsstand: 1.1.2011.– 7) Mittel- und osteuropäische Länder: Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Ungarn.– 8) Nähere Erläuterungen bezüglich der einbezogenen Länder und zur Klassifikation der jeweiligen Ländergruppe siehe statistischer Anhang zum World Economic Outlook, September 2011 des Internationalen Währungsfonds (IWF) - www.imf.org.– 9) Ohne Brasilien.– 10) Mit Singapur und ohne China und Indien.

Quellen: EU, IWF, NIESR, Thomson Financial Datastream

II. Deutschland in einem global unsicheren Umfeld

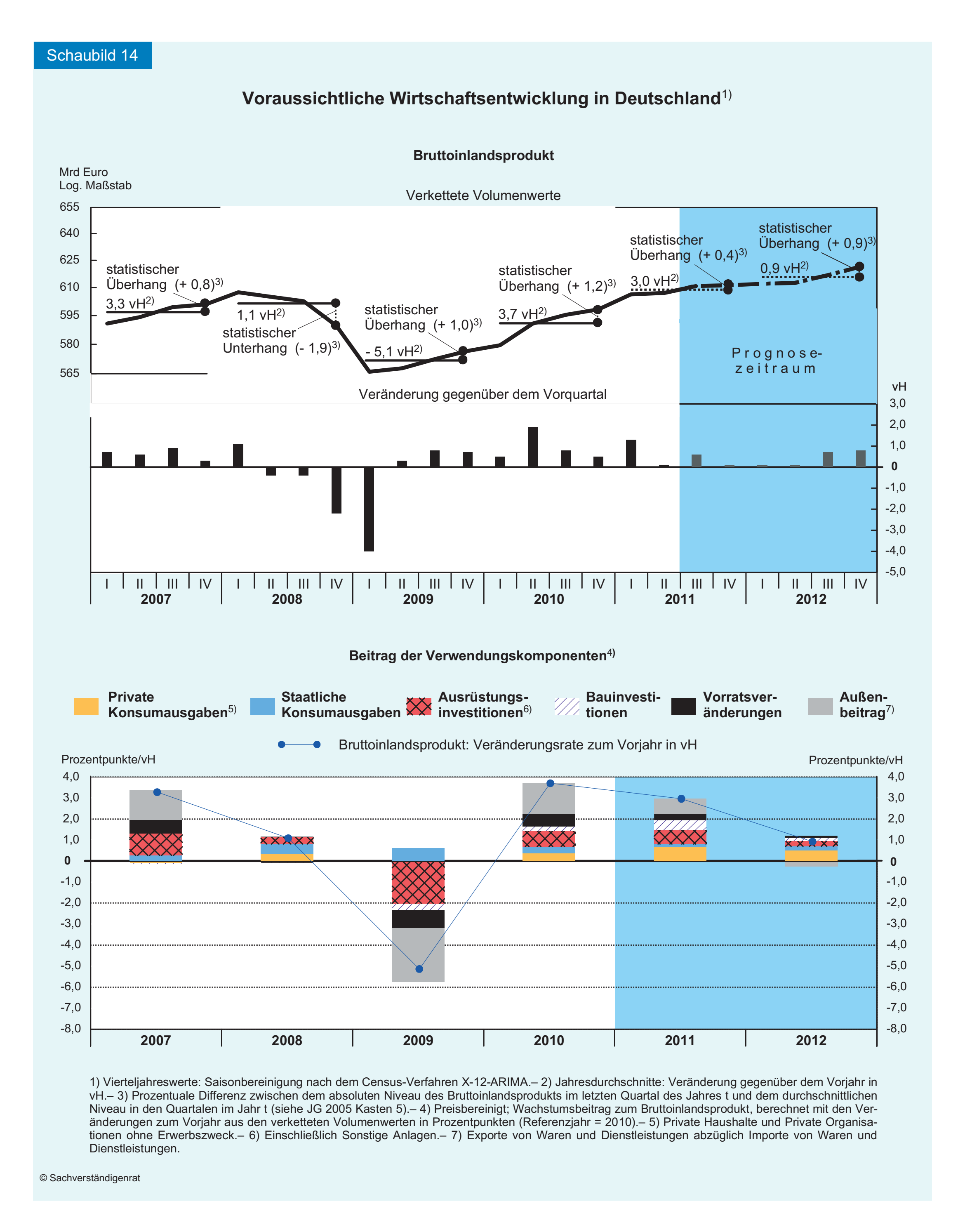
97. Das konjunkturelle Geschehen in Deutschland wird vor dem Hintergrund der nun seit vier Jahren andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise weitgehend vom **außenwirtschaftlichen Umfeld** bestimmt. Allerdings hob sich Deutschland während des gesamten Krisenverlaufs von den anderen Industrieländern deutlich ab. Zwar glichen die Verwerfungen im Finanzsystem denen andernorts und der massive Rückgang der Weltnachfrage traf die deutsche Wirtschaft mit voller Wucht. Im Gegensatz zu den anderen Ländern war die wirtschaftliche Ausgangslage aber deutlich besser. Vor der Krise war es weder zu sektoralen Fehlentwicklungen gekommen, noch hatten die privaten Haushalte sich stark verschuldet. Außerdem trugen die Reformmaßnahmen der 2000er-Jahre zur Stabilisierung der Staatsfinanzen und insbesondere zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts bei, begeleitet von einer maßvollen Tarifpolitik.

Darüber hinaus halfen die in der Krise ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu verhindern, dass der starke konjunkturelle Einbruch zur Jahreswende 2008/09 in Deutschland in massiv steigende Arbeitslosenzahlen mündete. So konnte die **robuste Arbeitsmarktentwicklung** wiederum maßgeblich dazu beitragen, dass die Binnennachfrage die Konjunktur stützte und den wirtschaftlichen Einbruch abmilderte. Schließlich bildeten die trotz des damit verbundenen Rückgangs der Produktivität in den Unternehmen gehaltenen Arbeitskräfte eine wichtige Voraussetzung für den starken Aufholprozess, der in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 zunächst durch den Anstieg der globalen Nachfrage angestoßen wurde.

1. Die konjunkturelle Situation bis Mitte 2011

98. Die äußerst kräftige wirtschaftliche Erholung bis zur Jahresmitte 2011 kann allerdings nicht losgelöst vom vorherigen scharfen konjunkturellen Einbruch betrachtet werden. Vielmehr glich der Aufholprozess lediglich die Rückgänge durch die Krise aus; im zweiten Quartal 2011 erreichte die Produktion gerade wieder das Vorkrisenniveau. Die seit dem Jahr 2010 erzielten Quartalszuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts lagen beträchtlich über denen des Potenzialwachstums und schlossen die im Jahr 2009 entstandene negative Output-Lücke. Folglich war schon zu Beginn des Jahres 2011 von einer gewissen **Abschwächung des Wachstums** auszugehen und zu erwarten, dass sich die Zuwachsraten nach Abschluss des Aufholprozesses wieder von oben an die Rate des Potenzialwachstums annähern (JG 2010 Ziffer 14).

Dieser Einschätzung schien zwar zunächst der außerordentlich hohe Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts des ersten Quartals des Jahres 2011 entgegenzustehen, sie bestätigte sich aber durch das schwache Ergebnis für das zweite Quartal. Insgesamt ergibt sich für das Jahr 2011 mit 3,0 vH noch eine eindrucksvolle jahresdurchschnittliche Zuwachsrate, für das Jahr 2012 ist jedoch bei einer Rate von voraussichtlich 0,9 vH lediglich mit einem Konjunkturverlauf zu rechnen, der unter dem Stichwort „Rückkehr in die Normalität“ beschrieben werden kann. Dabei werden – wie schon im Jahr 2010 – hauptsächlich die Wachstumsbeiträge der inländischen Verwendung die konjunkturelle Entwicklung prägen (Schaubild 14, Seite 52).



1) Vierteljahreswerte: Saisonbereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Jahresdurchschnitte: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 3) Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal des Jahres t und dem durchschnittlichen Niveau in den Quartalen im Jahr t (siehe JG 2005 Kasten 5).– 4) Preisbereinigt; Wachstumsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt, berechnet mit den Veränderungen zum Vorjahr aus den verketteten Volumenwerten in Prozentpunkten (Referenzjahr = 2010).– 5) Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 6) Einschließlich Sonstige Anlagen.– 7) Exporte von Waren und Dienstleistungen abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen.

99. Die Risiken, die von den **weltwirtschaftlichen Problemen** ausgehen, sind für die deutsche Konjunktur dennoch beträchtlich. Die ungelösten Staatsschuldenprobleme im Euro-Raum und die anhaltende wirtschaftliche Schwäche in den Vereinigten Staaten bergen aufgrund der engen internationalen Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft erhebliche konjunkturelle Gefahren (Ziffern 66 ff.). Infolgedessen hat sich der Sachverständigenrat entschieden, alternative Szenarien für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland aufzuzeigen.

Ende des Aufholprozesses – Die Konjunktur zur Jahresmitte 2011

100. Die bisher kräftige konjunkturelle Entwicklung seit dem Krisenjahr 2009 spiegelte maßgeblich den Aufholprozess nach dem massiven wirtschaftlichen Einbruch wider. Dabei wurde dieser Prozess im Jahr 2010 zweifach angetrieben: Neben den **Impulsen vom Außenbeitrag**, ausgehend von der stark erholten Weltnachfrage, sorgte gerade die **Binnennachfrage** für einen kräftigen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts. Ihren Wachstumsbeiträgen kam in der Phase der Erholung sogar der größere Anteil zu. Getragen wurde die Entwicklung von den Ausrüstungsinvestitionen, die sich im Jahr 2010 im Rahmen von Aufholprozessen wieder deutlich verbessert hatten, nachdem im Krisenjahr 2009 ein Rückgang von 22,8 vH zu verzeichnen war. Zudem leisteten die Bauinvestitionen mit einer Zuwachsrate von 2,2 vH im Jahr 2010 erstmals seit dem Jahr 2006 einen positiven Beitrag zum Wachstum.

Darüber hinaus stützten im Jahr 2010 die **Privaten Konsumausgaben** die positive Entwicklung, wenngleich im Gegensatz zum Jahr 2009 stabilisierend wirkende staatliche Kaufanreize über die Umweltprämie nicht mehr bestanden. So sanken die Konsumausgaben für Kraftfahrzeuge im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 16,9 vH, während sie im Jahr 2009 noch um 19,9 vH gestiegen waren. Die Kaufanreize wirkten durch entsprechende Vorzieheffekte stark antizyklisch auf die Privaten Konsumausgaben, die dennoch um 0,5 vH im Jahr 2010 zunahmen. Diese Entwicklung der nachfrageseitigen Komponenten setzte sich im ersten Quartal 2011 fort.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion erhöhte sich gegenüber dem Vorquartal saisonbereinigt um 1,3 vH, dabei dominierte wiederum der Wachstumsbeitrag der inländischen Verwendung.

101. Der starke Aufschwung im Jahr 2010 und Anfang des Jahres 2011 weckte Hoffnungen, Deutschland könne mittelfristig einen Pfad höheren Wachstums einschlagen und somit „Konjunkturlokomotive“ für den gesamten Euro-Raum sein (Schaubild 4, Seite 27). Vor dem Hintergrund dieser ursprünglich optimistischen Einschätzungen stellten die Ergebnisse für die **Wirtschaftsleistung im zweiten Quartal 2011** eine Überraschung dar. Mit einer niedrigen Rate von 0,1 vH kam das Wirtschaftswachstum in Deutschland fast zum Erliegen. Allerdings müssen für die Beurteilung dieser Entwicklung einige Sondereinflüsse beachtet werden: Die Bauinvestitionen waren im ersten Quartal 2011 infolge des witterungsbedingten Aufholprozesses überzeichnet und gingen im zweiten Quartal 2011 entsprechend zurück. Die gestiegenen Rohstoffpreise belasteten durch höhere Kraftstoff- und Energiekosten die Privaten Konsumausgaben, sodass es im zweiten Quartal 2011 zu einem Rückgang von 0,7 vH kam. Darüber hinaus dürfte die stark erhöhte Zuwachsrate der Importe von 1,6 vH im ersten Quartal 2011 auf 3,2 vH im zweiten Quartal jeweils gegenüber dem Vorquartal mit einer Ausweitung der Lagerinvestitionen verknüpft gewesen sein.

Ein weiterer dämpfender Effekt ging von der Brutto-Energieerzeugung aus, die im zweiten Quartal einen Rückgang von 10,4 vH gegenüber dem Vorjahresquartal zu verzeichnen hatte. Dies ging maßgeblich auf die Abschaltung von sieben der siebzehn deutschen Atomkraftwerke im Zuge des Atom-Moratoriums zurück. Der daher im Inland nicht erzeugte Strom wurde teilweise durch vermehrte Stromimporte ausgeglichen. Ohne diese Sondereffekte wäre die

Expansion der deutschen Produktion zwar höher ausgefallen, aber insgesamt zeigt dieses Quartalsergebnis die erwartete „Rückkehr zur Normalität".

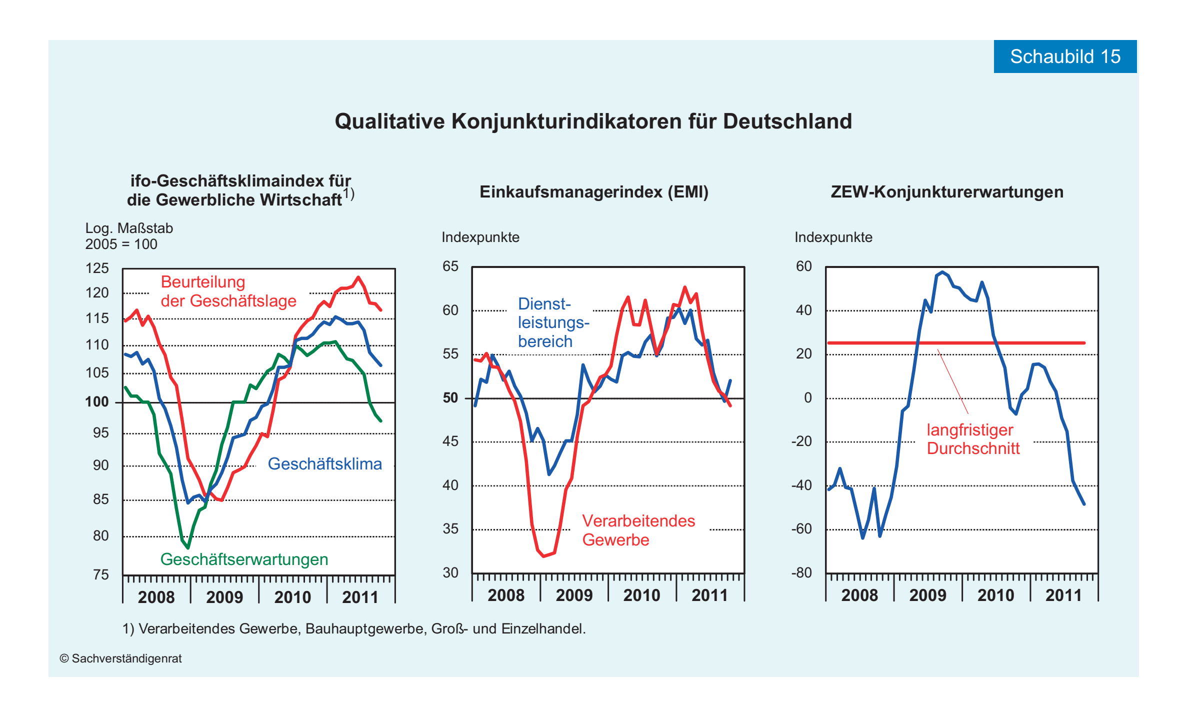
102. Die zuvor starke konjunkturelle Belebung schlug sich in einem deutlichen **Anstieg der Verbraucherpreise** nieder. Diese lagen im zweiten Quartal des Jahres 2011 um 2,3 vH höher als ein Jahr zuvor. Dies ist einerseits den gestiegenen Rohstoff- und den Nahrungsmittelpreisen geschuldet, ebenso erhöhte sich die Kerninflationsrate. Nachdem diese im Durchschnitt des Jahres 2010 in Deutschland lediglich 0,6 vH betragen hatte, lag sie im gleichen Zeitraum des Jahres 2011 bei 1,6 vH, womit sich hier ebenfalls eine Normalisierung einstellte.

103. Das mit dem produktionstheoretischen Verfahren des Sachverständigenrates geschätzte **Produktionspotenzial** dürfte im Jahr 2011 mit einer Rate von 1,2 vH gewachsen sein. Die Output-Lücke, also die Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotenzial bezogen auf das Produktionspotenzial, dürfte in diesem Jahr damit leicht positiv sein. Sie beläuft sich auf 1,4 vH und somit ist zum ersten Mal seit dem Jahr 2008 wieder eine leichte Überauslastung der Kapazitäten zu verzeichnen. Für das Jahr 2012 ist ebenfalls nur mit einem verhaltenen Potenzialwachstum in Höhe von 1 vH zu rechnen. Die mittelfristigen Wachstumsperspektiven hat der Sachverständigenrat in seiner diesjährigen Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels" untersucht. Aufgrund des demografiebedingten Rückgangs des Arbeitsvolumens dürfte das Potenzialwachstum demnach im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2015 mit einer durchschnittlichen Rate von 1,1 vH wachsen (Expertise 2011). Mit dem Abschluss des Aufholprozesses zeichnet sich die Rückkehr zu einem moderaten konjunkturellen Tempo ab.

2. Ausblick auf das dritte Quartal 2011

104. Im dritten Quartal 2011 ist die deutsche Wirtschaft einem **fragilen weltwirtschaftlichen Umfeld** ausgesetzt. Gerade im Euro-Raum spitzte sich die Situation derart zu, dass nunmehr von einem Teufelskreis aus Staatsschulden- und Bankenkrise gesprochen werden muss (Ziffern 131 ff.). Die Unsicherheiten über den weiteren Fortgang im Euro-Raum und die zwischenzeitliche politische Diskussion über die Schuldengrenze der Vereinigten Staaten belasteten das globale wirtschaftliche Umfeld. Ende Juli und Anfang August 2011 führte dies wellenartig zu heftigen Turbulenzen an den nationalen und internationalen Finanzmärkten, zeitgleich mit einer erneuten merklichen Abschwächung der konjunkturellen Entwicklung in anderen Industrieländern.

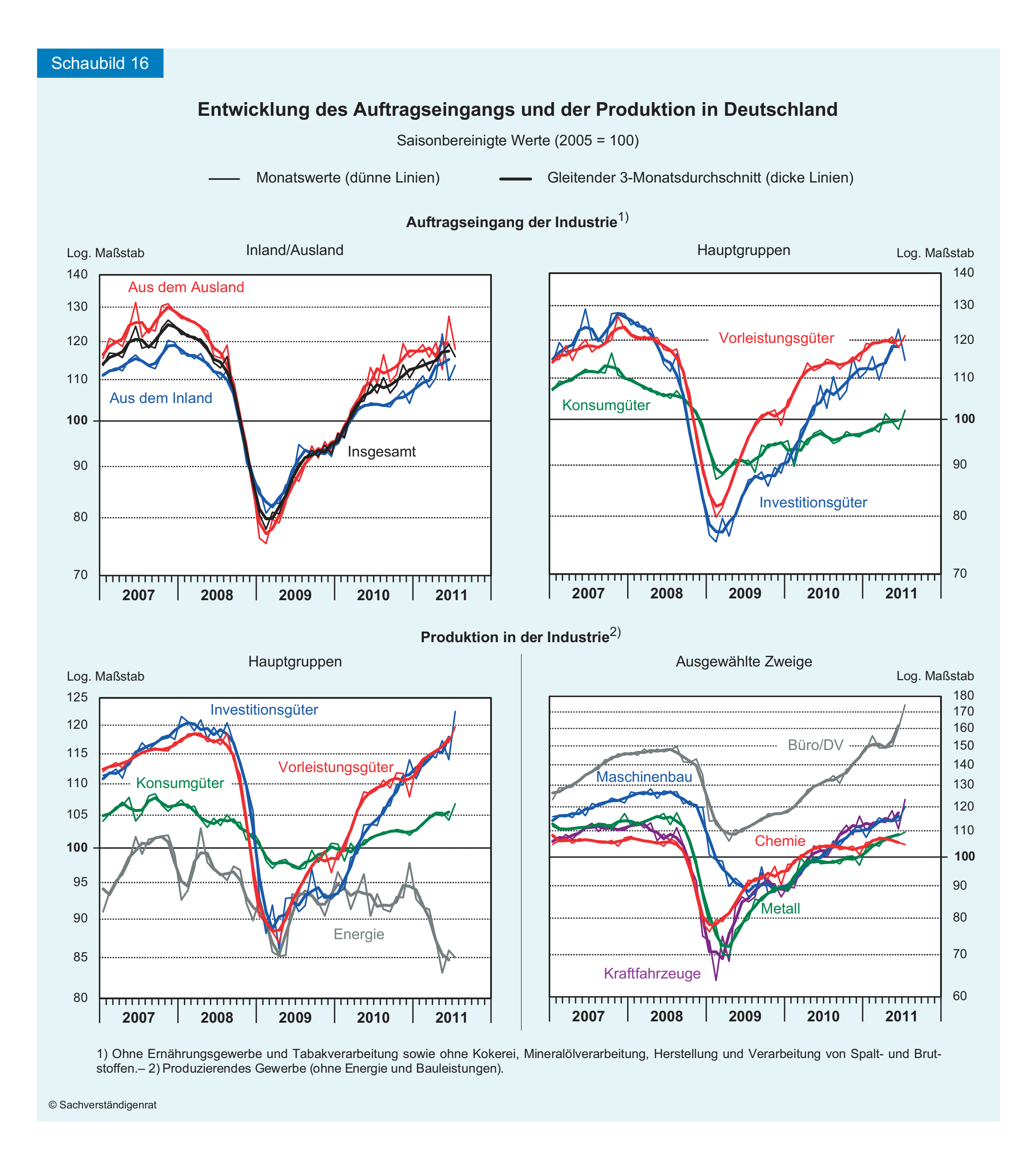
Insgesamt resultierten daraus deutliche Kursverluste an den weltweiten Aktienbörsen. Zudem kam es teilweise zu Preiskorrekturen an den Rohstoffmärkten. Vollzogene und befürchtete Rating-Herabstufungen für Staaten und Banken vor allem im Euro-Raum verschärften die Situation und veranlassten die EZB zu Markteingriffen, um die Renditeaufschläge und die Refinanzierungskosten der betreffenden Euro-Länder abzuschwächen. In dieser Gemengelage verschlechterten sich zahlreiche umfragebasierte **Konjunkturindikatoren** zur Entwicklung der Realwirtschaft in Deutschland deutlich (Schaubild 15). Sie signalisieren nunmehr eine merkliche Abkühlung der Konjunkturaussichten.



105. Der Einbruch bei den Umfragewerten ist vor allem im Licht der deutlichen Kurskorrekturen an den Finanzmärkten zu sehen. Es ist nicht auszuschließen, dass der Rückgang der Indikatoren überwiegend die Unsicherheiten an den Finanzmärkten und weniger die realwirtschaftliche Entwicklung reflektiert. Jedenfalls zeigen die – im Kontrast zu den umfragebasierten Maßen – „harten“ Konjunkturindikatoren derzeit noch keinen abrupten Einbruch der wirtschaftlichen Tätigkeit an (Schaubild 16, Seite 56). Dennoch scheint sich das konjunkturelle Tempo zu verlangsamen.

Die Auftragseingänge nahmen am aktuellen Rand zwar leicht ab. Die Produktion und der Warenaußenhandel zeigten sich jedoch relativ unbeeindruckt; sie deuten im dritten Quartal des Jahres 2011 auf eine weiter steigende Produktion hin. Die Abschwächung des Zuwachses der Produktion dürfte im vierten Quartal einsetzen und insgesamt weniger ausgeprägt sein als in anderen Ländern des Euro-Raums. Sollte es zu einer weiteren Verschärfung der Banken- und Staatsschuldenkrise im Euro-Raum oder gar zur ungeordneten Insolvenz eines Mitgliedslandes kommen, dann bestünde die große Gefahr, dass dies – wie seinerzeit nach der Insolvenz von Lehman Brothers – einen massiven globalen Unsicherheitsschock auslöst und die Konjunktur weltweit einbricht.

106. Ein weltweiter Konjunktureinbruch hätte aller Voraussicht nach erhebliche Konsequenzen für die deutsche Volkswirtschaft. Zwar verzeichnet sie wie zur Jahreswende 2008/09 keine kreditgetriebenen Blasenbildungen. Im Gegensatz zur damaligen Situation ist der Spielraum, einen deutlichen Produktionseinbruch in gleicher Weise abzufedern, in vielen Bereichen kleiner geworden. Einerseits fehlt den meisten Staaten, einschließlich Deutschland, aufgrund der hohen Staatsschulden die Möglichkeit, durch eine expansive Fiskalpolitik gegenzusteuern und so zu versuchen, die Konjunktur zu stützen. Andererseits hat der Handlungsspielraum der Geldpolitik deutlich abgenommen (Ziffer 72).



Seinerzeit verhinderte das Zusammenwirken mehrerer Faktoren einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland (JG 2010 Ziffern 450 ff.). In den Jahren 2006 bis 2008 hatte eine Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten vorgelegen. Vor diesen Hintergrund wurden in der Krise unter anderem die tarifliche Wochenarbeitszeit temporär verkürzt, Überstunden und Guthaben auf den Arbeitszeitkonten reduziert sowie die erweiterte gesetzliche Kurzarbeiterregelung genutzt. Die Unternehmen hatten sich vor der Krise in einer guten Gewinnsituation befunden und Liquiditätspolster aufbauen können. Demgegenüber weisen die Arbeitszeitkonten gegenwärtig geringere Guthaben auf als im Jahr 2008, und die großzügigere Kurzarbeiterregelung läuft Ende des Jahres 2011 aus. Letzteres wäre zwar vergleichsweise leicht zu korrigieren, die Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit sind aber aufgebraucht. Die Befürchtungen vor einem Fachkräfteengpass dürften die Unternehmen nach wie vor veranlas-

sen, in Abweichung vom kurzfristigen Optimierungskalkül, von einem Beschäftigungsabbau abzusehen. Insgesamt bleibt fraglich, ob im Falle einer Zuspitzung der konjunkturellen Situation eine **Hortung der Arbeitskräfte** in ähnlichem Umfang wie im Jahr 2009 stattfände. Sollte dies nicht der Fall sein, wären wiederum negative Auswirkungen auf die Binnennachfrage zu erwarten.

107. Die Lage zur Jahresmitte 2011 deutet an, dass weit weniger Impulse vom Außenbeitrag zu erwarten sind. Bei einer sich verlangsamenden weltwirtschaftlichen Entwicklung werden voraussichtlich binnenwirtschaftliche Nachfragekomponenten – wie schon im Jahr 2010 – einen stärkeren Einfluss auf die Konjunktur in Deutschland haben. Unabhängig von den konkreten Risiken, denen die deutsche Volkswirtschaft derzeit ausgesetzt ist, basiert die hier vorgestellte Prognose auf einem mittleren Szenario, das von einer Entwicklung **ohne größere zusätzliche Verwerfungen** im Prognosezeitraum ausgeht. Darüber hinaus sollen alternative Szenarien aufzeigen, wie sich eine Zuspitzung oder eine Beruhigung der Situation im Euro-Raum auf die Prognose auswirken (Ziffern 122 ff.).

3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum

108. Ausgehend von der Situation zur Jahresmitte 2011 sollte es im Prognosezeitraum zu einer **weiteren Produktionsausweitung** kommen; die konjunkturelle Dynamik dürfte jedoch insgesamt geringer ausfallen als noch bis zum Jahresanfang 2011. Im dritten Quartal ist zwar nochmals mit einem kräftigen Zuwachs von 0,6 vH zu rechnen; darauf deuten Indikatoren zur Produktion im Verarbeitenden Gewerbe hin. Zur Jahreswende 2011/12 wird sich die wirtschaftliche Entwicklung aber deutlich verlangsamen. Maßgeblich für die Abschwächung sind die erwarteten Eintrübungen im außenwirtschaftlichen Umfeld (Kasten 3, Seite 58). Daher dürfte die Entwicklung bei den Exporten nicht mehr so dynamisch sein. Stützend wirkt dagegen eine positive Aussicht für die inländische Nachfrage, nicht zuletzt durch einen weiteren Beschäftigungsaufbau. Durch die fragile Lage der Weltwirtschaft mit abgeschwächten Absatzaussichten werden die Ausrüstungsinvestitionen ebenfalls einen leichten Dämpfer erhalten.

109. Die **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** wird im Jahr 2011 mit 3,0 vH abermals sehr stark ausfallen, kann jedoch nicht ganz an die Dynamik des vom Aufholprozess geprägten Jahres 2010 anknüpfen. Dabei ist zu beachten, dass die erfreuliche Entwicklung maßgeblich von dem sehr guten ersten Quartal im Jahr 2011 geprägt ist, für das sich eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorquartal von 1,3 vH ergab. Mit einer schwächeren Produktionsausweitung in den folgenden Quartalen des Jahres 2011 ergibt sich insgesamt ein statistischer Überhang von 0,4 vH. Zusammen mit einer zunächst schwachen Dynamik im Jahresverlauf 2012 wird das Bruttoinlandsprodukt im kommenden Jahr daher voraussichtlich eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate von 0,9 vH erreichen. Insgesamt sollte unter den für diese Prognose getroffenen Annahmen das Expansionstempo über die Quartale hinweg moderat zulegen (Kasten 3, Seite 58). Die Situation am Arbeitsmarkt dürfte sich ebenfalls weiter verbessern.

Kasten 3

Annahmen der Prognose

- Ölpreis von 110 US-Dollar pro Barrel bis zum Jahresende 2012
- Wechselkurs von 1,39 US-Dollar je Euro bis zum Jahresende 2012
- Leichte Erhöhung des realen effektiven Wechselkurses gegenüber des Herbstes 2011 (Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit)
- Zuwachsrate des Welthandels von 6,2 vH im Jahr 2011 und von 4,8 vH im Jahr 2012
- Anstieg der tariflichen Stundenlöhne im Jahr 2011 von 1,9 vH und 2,2 vH im Jahr 2012
- Leitzinssenkung bis zum Ende des Jahres 2011 von 1,5 % auf 1,0 %, im Jahr 2012 konstant bei 1,0 %

Eine unkoordinierte Insolvenz eines Mitgliedslandes des Euro-Raums wird im Rahmen der Prognose mit samt der möglichen Konsequenzen für das Finanzsystem ausgeschlossen. Grundlage der Prognose ist die derzeitige Gesetzeslage, das heißt, es werden nur die Maßnahmen einbezogen, bei denen das Gesetzgebungsverfahren bis Ende Oktober 2011 abgeschlossen wurde.

4. Impulse von innen, Dämpfer von außen: Details der Entwicklung

Außenwirtschaft

110. Nach dem scharfen Konjunktureinbruch im Winterhalbjahr 2008/09 konnte die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 über die **Exporte** an der guten weltwirtschaftlichen Lage, insbesondere der Dynamik in den großen Schwellenländern, partizipieren (Kasten 4, Seiten 61 f.). Bis zum zweiten Quartal des Jahres 2011 waren die Exporte um rund 27 vH gegenüber dem Tiefpunkt in der Krise zwei Jahre zuvor angewachsen. Die sich abzeichnende Verlangsamung der globalen Konjunktur wird die Dynamik der deutschen Exporte abschwächen. Daher ist nach einer Ausweitung der Exporte im Jahr 2011 um 7,8 vH, die sich hauptsächlich aus der Entwicklung des ersten Halbjahres gespeist hat, mit einem Rückgang der Zuwachsrate auf 3,2 vH im Jahr 2012 zu rechnen (Schaubild 17).

Die **Importe** stiegen im ersten Halbjahr des Jahres 2011 ähnlich stark wie die Exporte. Dies betraf alle Warengruppen, auch die Energie. Die Einfuhr von Konsumgütern wurde in der ersten Jahreshälfte ebenso ausgedehnt, obwohl die Privaten Konsumausgaben im ersten Halbjahr 2011 schwächer verliefen als erwartet. Im Prognosezeitraum ist nach einer Schwächephase zur Jahreswende 2011/12 mit einer weiteren Expansion der Importe zu rechnen. Bei einer voraussichtlich nachlassenden Exporttätigkeit dürften demgegenüber die Komponenten der inländischen Nachfrage die Importentwicklung wesentlich beeinflussen. Insgesamt sollten die Importe im Jahr 2011 um 7,1 vH und im Jahr 2012 um 4,2 vH zulegen (Schaubild 17).

Der **Außenbeitrag** trägt vor diesem Hintergrund im Jahr 2011 voraussichtlich mit einem Wachstumsbeitrag von 0,7 Prozentpunkten noch positiv zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei, im Jahr 2012 hingegen wird sein Einfluss aller Voraussicht nach negativ sein (-0,3 Prozentpunkte).

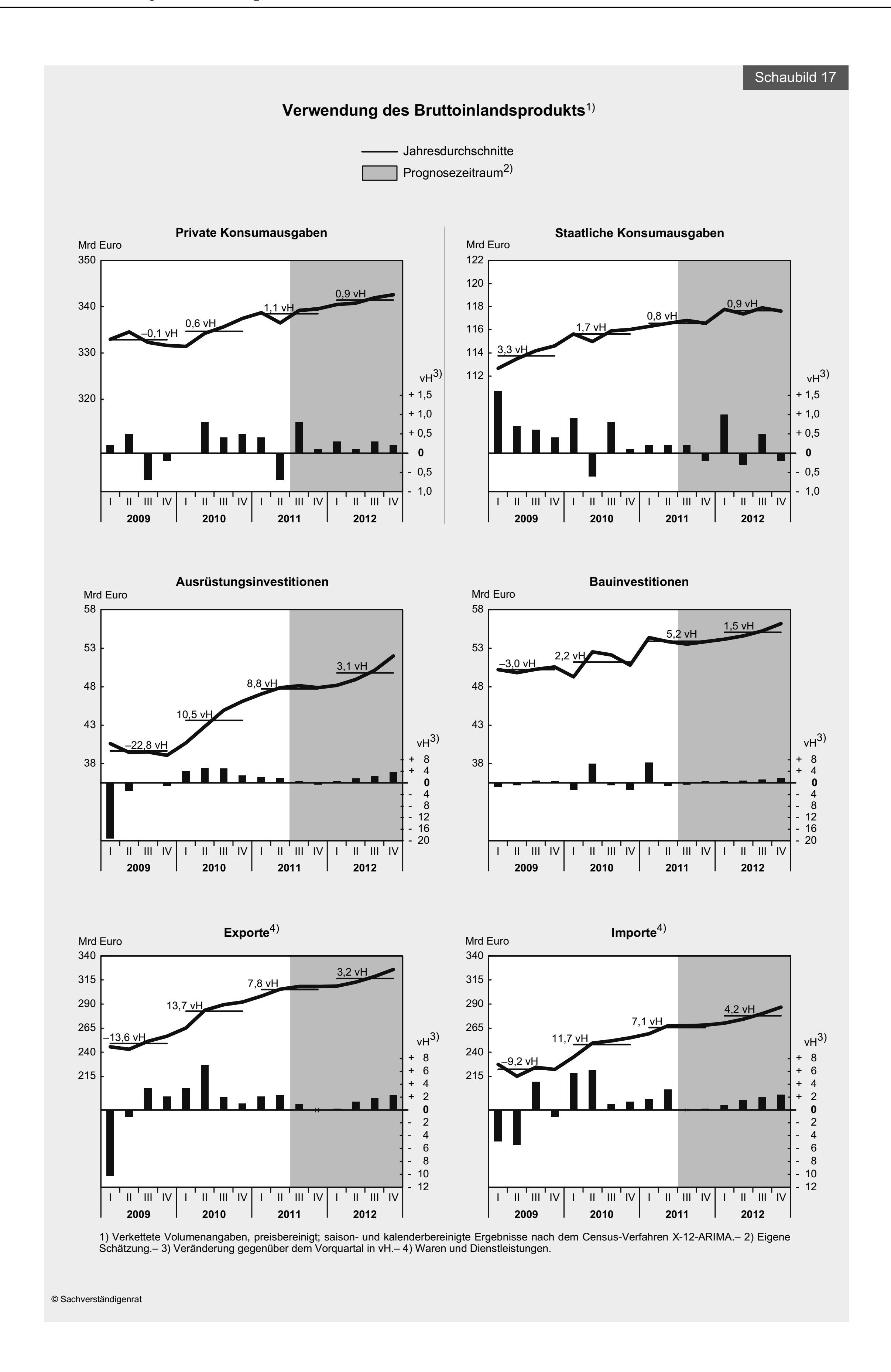

Schaubild 17
Verwendung des Bruttoinlandsprodukts1)
Jahresdurchschnitte
Prognosezeitraum2)
Private Konsumausgaben
Staatliche Konsumausgaben
Ausrüstungsinvestitionen
Bauinvestitionen
Exporte4)
Importe4)
Mrd Euro
vH3)
1) Verkettete Volumenangaben, preisbereinigt; saison- und kalenderbereinigte Ergebnisse nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH.– 4) Waren und Dienstleistungen.
© Sachverständigenrat

Tabelle 3

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2009	2010	2011[1]	2012[1]
Verwendung des Inlandsprodukts, preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis)				
Konsumausgaben, zusammen	0,8	0,9	1,0	0,9
Private Konsumausgaben[2]	– 0,1	0,6	1,1	0,9
Staatliche Konsumausgaben	3,3	1,7	0,8	0,9
Bruttoanlageinvestitionen	– 11,4	5,5	6,5	2,2
Ausrüstungsinvestitionen	– 22,8	10,5	8,8	3,1
Bauinvestitionen	– 3,0	2,2	5,2	1,5
Sonstige Anlagen	0,6	4,7	3,8	2,8
Vorratsveränderungen (Wachstumsbeitrag)[3)4)]	*– 0,9*	*0,6*	*0,3*	*0,0*
Inländische Verwendung	– 2,6	2,4	2,4	1,3
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)[3]	*– 2,6*	*1,5*	*0,7*	*– 0,3*
Exporte von Waren und Dienstleistungen	– 13,6	13,7	7,8	3,2
Importe von Waren und Dienstleistungen	– 9,2	11,7	7,1	4,2
Bruttoinlandsprodukt	**– 5,1**	**3,7**	**3,0**	**0,9**
Verwendung des Inlandsprodukts, in jeweiligen Preisen				
Konsumausgaben, zusammen	1,2	2,6	3,0	2,7
Private Konsumausgaben[2]	– 0,0	2,6	3,2	2,4
Staatliche Konsumausgaben	5,1	2,7	2,4	3,4
Bruttoanlageinvestitionen	– 11,2	5,9	7,9	3,3
Ausrüstungsinvestitionen	– 23,0	10,1	8,8	2,9
Bauinvestitionen	– 1,9	3,5	8,0	3,8
Sonstige Anlagen	– 2,9	2,7	1,8	0,5
Inländische Verwendung	– 2,7	3,8	4,4	2,8
Exporte von Waren und Dienstleistungen	– 16,2	16,5	10,0	4,9
Importe von Waren und Dienstleistungen	– 15,2	16,7	13,3	6,0
Bruttoinlandsprodukt	**– 4,0**	**4,3**	**3,4**	**2,3**
Preisentwicklung (Deflatoren)				
Konsumausgaben, zusammen	0,5	1,7	1,9	1,8
Private Konsumausgaben[2]	0,1	1,9	2,1	1,5
Staatliche Konsumausgaben	1,8	1,0	1,6	2,5
Inländische Verwendung	– 0,1	1,4	2,0	1,5
Terms of Trade	3,8	– 2,0	– 3,6	– 0,1
Exporte von Waren und Dienstleistungen	– 3,1	2,4	2,1	1,7
Importe von Waren und Dienstleistungen	– 6,6	4,5	5,9	1,7
Bruttoinlandsprodukt	1,2	0,6	0,4	1,4
Entstehung des Inlandsprodukts				
Erwerbstätige (Inland)	0,0	0,5	1,3	0,3
Arbeitsvolumen	– 2,7	2,3	1,7	– 0,0
Produktivität (Stundenbasis)	– 2,5	1,4	1,3	1,0
Verteilung des Volkseinkommens				
Volkseinkommen	– 4,6	5,1	3,1	2,1
Arbeitnehmerentgelte	0,1	2,5	4,4	2,6
Bruttolöhne und -gehälter	– 0,2	2,7	4,6	2,6
darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[5]	– 0,4	4,1	3,8	2,2
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	– 13,5	10,5	0,6	1,3
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2]	– 0,7	2,9	3,1	2,4
Sparquote der privaten Haushalte[2)6)]	11,1	11,3	11,1	11,1
Nachrichtlich:				
Lohnstückkosten[7] (Inlandskonzept)	5,5	– 1,2	1,4	1,5
Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex 2005 = 100)	0,4	1,1	2,3	1,9

1) Jahre 2011 bis 2012 Prognose.– 2) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) In Prozentpunkten.– 4) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 5) Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer.– 6) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens zuzüglich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 7) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je Erwerbstätigen.

Einkommensentwicklung und Konsumausgaben

111. Der Beschäftigungsaufbau setzte sich im Jahr 2011 weiter fort und wird sich im Jahr 2011 positiv auf die Einkommensentwicklung auswirken. Die Tarifverdienste werden voraussichtlich erst im Jahr 2012 stärker steigen, da im Jahr 2011 noch Tarifverträge gültig sind, die unter dem Eindruck der Krise vereinbart worden waren und niedrige Lohnzuwächse vorsahen. Dennoch konnte man insbesondere im ersten Halbjahr 2011 eine deutliche Steigerung der Effektivverdienste verzeichnen, da Sonderzahlungen die tariflich vereinbarten geringen Lohnzuwächse aufbesserten. Von der Tarifrunde ab dem Frühjahr 2012 sind neue Impulse zu erwarten und die Zuwächse beim Tarif- und Effektivlohn dürften sich wieder annähern.

Die **Bruttolöhne und -gehälter** werden im Jahr 2011 demnach voraussichtlich um 4,6 vH, im Jahr 2012 um 2,6 vH zunehmen. Hier wirkt zwar ein Rückgang der monetären Sozialleistungen einer weiteren Expansion entgegen, insgesamt überwiegt aber der positive Effekt des Beschäftigungsaufbaus. Nach den deutlichen Verlusten der Unternehmens- und Vermögenseinkommen im Jahr 2009 und dem Aufholprozess des Jahres 2010 sollten diese im gesamten Prognosezeitraum nur moderat zulegen. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die nominal verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2011 um 3,1 vH steigen. Im Jahr 2012 dürfte der Zuwachs noch bei 2,4 vH liegen.

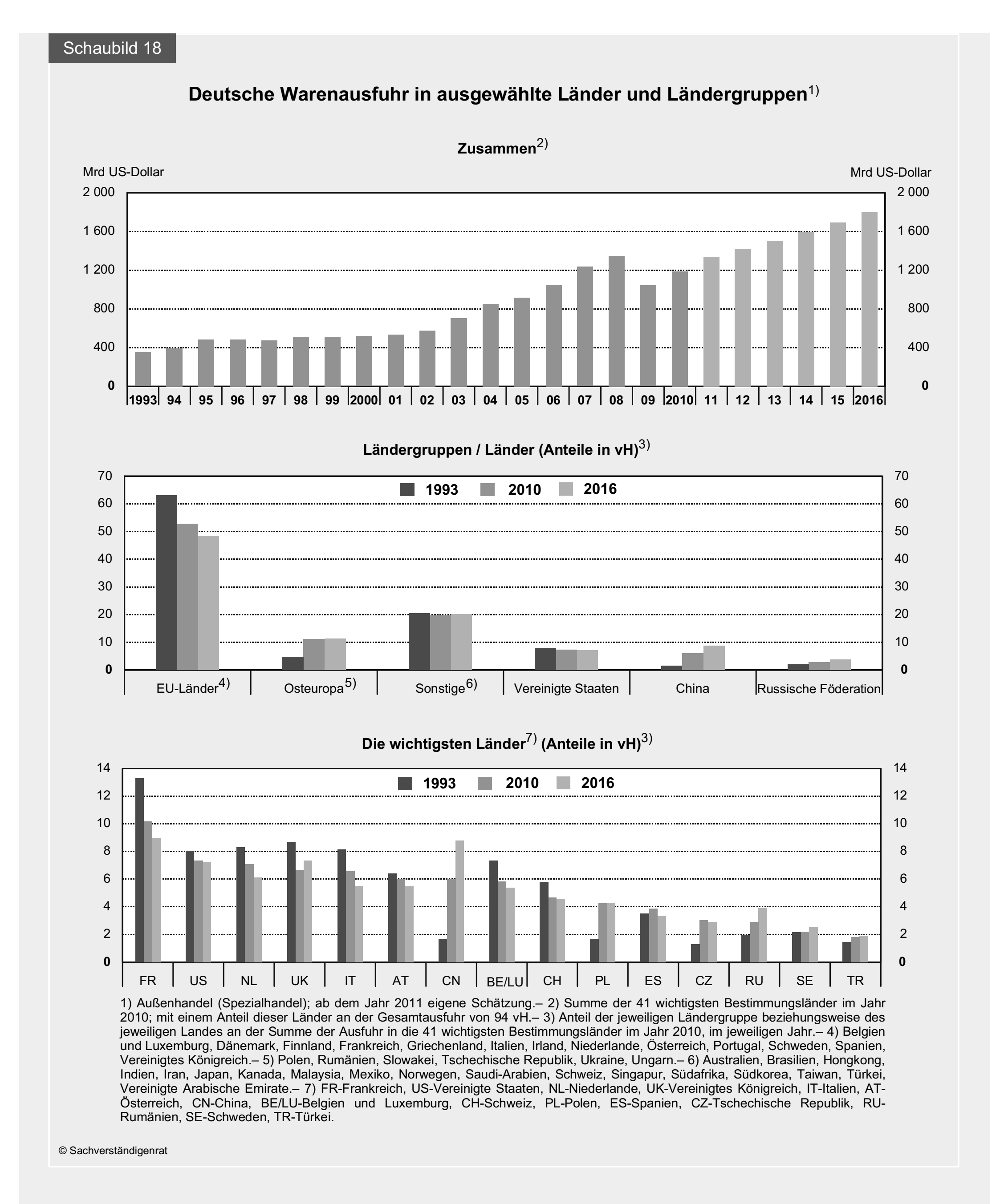
Gestützt von einer robusten Arbeitsmarktentwicklung sowie der sich verbessernden Einkommenssituation werden die **Privaten Konsumausgaben** im Prognosezeitraum zulegen. Insgesamt dürfte der private Konsum im Jahr 2011 um 1,1 vH und im Jahr 2012 nur noch um 0,9 vH steigen.

Kasten 4

Projektion der deutschen Warenausfuhr in die wichtigsten Zielländer

Die zukünftige Entwicklung der deutschen **nominalen Warenausfuhr** in die 41 bedeutendsten Zielländer – dies umfasst 94 vH der Gesamtwarenausfuhr im Jahr 2010 – lässt sich bis zum Jahr 2016 anhand der Ergebnisse eines Gravitationsmodells ermitteln. Das verwendete Modell beruht auf der Annahme, dass sich – unter ansonsten gleichen Bedingungen – der Außenhandel eines Landes mit steigendem Bruttoinlandsprodukt erhöht, wohingegen die Außenhandelsverflechtung mit einem speziellen Land mit dessen Entfernung abnimmt. Es basiert dabei auf der Assoziation zwischen der Veränderungsrate der Warenausfuhr und der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts des Ziellandes. Anhand der Prognose des IWF für die Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts bis 2016 wird dann die künftige Entwicklung der Warenausfuhr in das jeweilige Zielland projiziert (Peters und Krühler, 2010).

Die Gesamtausfuhr Deutschlands in diese 41 bedeutendsten Zielländer stieg im Zeitraum der Jahre von 1993 bis 2008 im Durchschnitt um 8 vH jährlich, der Anteil am Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich von 18 vH im Jahr 1993 auf 37 vH im Jahr 2008. Nach dem deutlichen Einbruch der Ausfuhr im Krisenjahr 2009 erholte sich diese schnell wieder und dürfte im Jahr 2011 voraussichtlich wieder das Vorkrisenniveau erreichen. Die Projektion für den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2016 ergibt, dass die Ausfuhr nominal um durchschnittlich etwa 7 vH pro Jahr wachsen dürfte (Schaubild 18, Seite 62).



Die regionale Struktur der deutschen Ausfuhr hat sich seit Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich verändert. Anteilig hat die Ausfuhr in die – relativ zu den Industrieländern – stark wachsenden Schwellenländer zugenommen. Dieser Trend dürfte sich nach den Ergebnissen der Projektion bis zum Jahr 2016 weiter fortsetzen. Gemessen an der gesamten Ausfuhr wird demnach zwar der Anteil der Warenausfuhr in die Europäische Union wahrscheinlich weiter abnehmen, dennoch wird diese voraussichtlich bis zum Prognosejahr 2016 mit einem erwarteten Anteil von 49 vH die wichtigste Zielregion bleiben. Insbesondere dürfte China weiter an Bedeutung gewinnen und im Jahr 2016 knapp hinter Frankreich das bedeutendste Exportland für Deutschland sein.

Bruttoanlageinvestitionen

112. Die **Ausrüstungsinvestitionen** haben sich in der ersten Jahreshälfte 2011 von ihrem dramatischen Einbruch im Jahr 2009 weiter erholt, konnten die seit der Krise verzeichneten Rückgänge bislang aber noch nicht ausgleichen. Trotz des inzwischen gestiegenen Niveaus befinden sie sich noch immer 8,1 vH unterhalb ihres Höchststands vor der Krise. Die bisherige Entwicklung war angesichts der steigenden Kapazitätsauslastung zu großen Teilen von Erweiterungsinvestitionen getragen.

Im Prognosezeitraum sollten die Ausrüstungsinvestitionen zunehmen, dennoch dürften sich hier sektorale Unterschiede ergeben. Im Bereich der eher exportorientierten Investitionsgüterindustrie wird sich in der Folge eines sich eintrübenden weltwirtschaftlichen Umfelds aller Voraussicht nach die Investitionsneigung abschwächen, während konsumnahe Unternehmensbereiche aufgrund der stärkeren binnenwirtschaftlichen Orientierung künftig zulegen sollten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2011 um 8,8 vH steigen werden, im Jahr 2012 sollte der Zuwachs jedoch nur noch rund 3,1 vH betragen.

113. Die **Bauinvestitionen** nahmen bis zur Jahresmitte 2011 weiter zu. Dabei war die Entwicklung im Quartalsverlauf deutlich volatiler als bei anderen Nachfragekomponenten. Gerade die ungewöhnlich kalte Witterung zum Jahresende 2010 belastete die Bauinvestitionen, der Einbruch konnte aber im ersten Halbjahr 2011 aufgeholt werden. Ein stabileres Bild gibt dabei die Betrachtung der verschiedenen Halbjahre, die Schwankungen aufgrund extremer Witterung tendenziell ausblendet.

Die **Wohnungsbauinvestitionen** verzeichneten im Jahr 2010 einen kräftigen jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 3,5 vH. Im ersten Halbjahr 2011 betrug die Zuwachsrate gegenüber dem gleichen Halbjahr des Vorjahres 7,0 vH. Neben der stabilen Beschäftigungssituation zeichnen sich zwei weitere wesentliche Gründe für die positive Entwicklung ab: Diese sind erstens der anhaltende Trend zur energetischen Gebäudesanierung sowie deren im Zuge der eingeleiteten Energiewende aufgestockte Förderung. Zweitens reagieren die privaten Haushalte auf die Erfahrungen der Finanzkrise mit Verlusten bei Finanzanlagen, indem sie vermehrt Realinvestitionen – wie etwa Immobilien – nachfragen.

Gestützt wird die Entwicklung durch die weiterhin im historischen Kontext niedrigen Finanzierungskosten. Insgesamt ist unter diesen Voraussetzungen mit einer Fortsetzung der positiven Entwicklung im Prognosezeitraum zu rechnen. Dies signalisierten zuletzt auch die Auftragseingänge zum Wohnungsbau. So dürften die Wohnungsbauinvestitionen im Gesamtjahr 2011 um 6,5 vH steigen, im Jahr 2012 sollte der Zuwachs noch 2,9 vH betragen.

114. Die **Investitionen im Wirtschaftsbau** sanken in der Rezession im Jahr 2009 gleichzeitig mit den Ausrüstungsinvestitionen deutlich. Mit der Belebung der Investitionstätigkeit der Unternehmen konnten die gewerblichen Bauinvestitionen im Jahr 2010 jedoch wieder zulegen. In der ersten Jahreshälfte 2011 war ein Zuwachs von 7,6 vH zu verzeichnen. Die verbes-

serten Finanzierungsbedingungen sollten stützend wirken; bei aber noch immer gesamtwirtschaftlich schwächeren Absatzaussichten wird die weitere Erholung der gewerblichen Investitionen dennoch moderat ausfallen. Bis zum Monat August war ein leichter Rückgang bei den Bauaufträgen im Wirtschaftsbau zu verzeichnen. Im Gesamtjahr 2011 dürften jedoch die Investitionen im Wirtschaftsbau um 5,5 vH steigen, im Jahr 2012 wird dagegen voraussichtlich ein Rückgang von 0,5 vH zu erwarten sein.

115. Im ersten Halbjahr 2011 nahmen **Öffentliche Bauinvestitionen** um 5,6 vH zu, nachdem sie im Jahr 2010 insgesamt um 1,8 vH zurückgegangen waren. Mehr und mehr dürfte sich aber das Auslaufen der staatlichen Konjunkturprogramme bemerkbar machen. Stützend wirkt hingegen zwar die Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden, des größten Auftraggebers im öffentlichen Bau. Dennoch werden im Gesamtjahr 2011 die Öffentlichen Bauinvestitionen voraussichtlich um 1,0 vH rückläufig sein, im Jahr 2012 dürften sie nahezu stagnieren (-0,1 vH).

116. Die **Finanzierungsbedingungen** der deutschen Wirtschaft sind trotz der zweimaligen Zinserhöhung der EZB weiterhin günstig. Die Zinsanhebungen führten bis zur Jahresmitte 2011 nur zu einem leichten Anstieg der Zinsen für Kredite an Unternehmen und private Haushalte; jedoch ist das Zinsniveau in einer langfristigen Betrachtung noch immer sehr niedrig. Daher ist die Zunahme des weiterhin geringen Kreditvolumens an inländische Unternehmen bis zur Jahresmitte 2011 nicht verwunderlich.

Laut Befragungen des ifo-Instituts kam es aus Sicht der Unternehmen bis zur Jahresmitte 2011 zu einer weiteren Entspannung bei der Kreditvergabe. Darüber hinaus haben sich die internen Richtlinien der Banken für die Kreditvergabe kaum verändert. Der Bank-Lending-Survey für Deutschland signalisiert bis zum aktuellen Rand eine weitere Lockerung der Kreditvergabestandards. Jedoch verzeichnen beide Indikatoren für das dritte Quartal des Jahres 2011 zumindest ein leichtes Anziehen der Kreditvergabebedingungen. Zudem stagniert die Verschuldungssituation der privaten Haushalte im Gegensatz zu anderen Industrieländern seit nunmehr annähernd zehn Jahren. Die Verbindlichkeiten des Nichtfinanziellen Unternehmenssektors hatten zwar nach zwischenzeitlich deutlicher Reduktion im Jahr 2008 wieder zugenommen, liegen aber noch immer deutlich unter dem Höchstwert aus dem Jahre 2007.

Preisniveauentwicklung

117. Das **Preisniveau** in Deutschland verzeichnete nach moderaten Zuwachsraten im Jahr 2010 einen stärkeren Anstieg im Jahr 2011. Während die Inflationsrate des Jahres 2010, gemessen am deutschen Verbraucherpreisindex (VPI), noch bei durchschnittlich 1,1 vH gelegen hatte, betrug sie bis Oktober des Jahres 2011 durchschnittlich 2,3 vH und hat sich somit mehr als verdoppelt. Darüber hinaus ist ein trendmäßiger Anstieg im Jahresverlauf 2011 zu erkennen. So wurde bisher im Jahr 2011 die niedrigste Teuerungsrate im Januar mit 2,0 vH ein Vorjahresvergleich und die höchste mit 2,6 vH im September gemessen, bevor der Wert im Oktober wieder leicht zurückging. Diese Tendenz ergibt sich ebenfalls, wenn man den zum europäischen Vergleich verwendeten harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) heranzieht.

Die Erhöhung ist dabei nicht primär auf den Preisanstieg unverarbeiteter Lebensmittel und Energie zurückzuführen, da die um diese Faktoren bereinigte Inflationsrate im Zeitverlauf ähnliche Steigerungen aufwies. Die stabile Entwicklung der Rohstoffpreise im Jahr 2011 wirkte sich dabei dämpfend auf die Einfuhr- und Ausfuhrpreise aus. Für das Jahr 2011 ist damit insgesamt von einem durchschnittlichen Anstieg des Verbraucherpreisindex in Höhe von 2,3 vH auszugehen, der sich im Jahr 2012 leicht abschwächen und nur noch zu einer Erhöhung um durchschnittlich 1,9 vH führen dürfte.

118. Starke Schwankungen der Energiepreise beeinflussen die wirtschaftliche Entwicklung, und ein steigender Ölpreis kann, wie im zweiten Quartal des Jahres 2011, die Konjunkturdynamik bremsen. Diese Bremseffekte lassen sich unter Verwendung des makroökonometrischen Modells NiGEM (Expertise 2009) quantifizieren (Kasten 5).

Kasten 5

Auswirkungen eines Ölpreisschocks auf die deutsche Volkswirtschaft

Die Analyse eines Ölpreisschocks, für die der im Modell eingestellte Ölpreis um 20 vH gegenüber dem Basisszenario erhöht wird, liefert für Deutschland folgende Ergebnisse: Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Basisszenario fällt mit 0,32 vH bei einem **dauerhaften Anstieg** des Ölpreises um 20 vH etwa doppelt so stark aus wie bei einem **kurzfristigen**, nur vier Quartale währenden Anstieg (-0,16 vH). Die Arbeitslosenquote steigt bei einem dauerhaften (vorübergehenden) Anstieg des Ölpreises um 20 vH im ersten Jahr des Schocks um 0,5 (0,4) Prozentpunkte und die Privaten Konsumausgaben gehen um 0,6 (0,4) Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario zurück (Tabelle 4).

Wie stark sich ein Anstieg des Ölpreises um 20 vH auf die Konjunktur auswirkte, hinge also in erster Linie davon ab, ob der Schock von den Marktakteuren als kurzfristig oder dauerhaft eingeschätzt wird. Während im ersten Fall die Konjunktur nur geringfügig beeinträchtigt würde, dürfte die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im zweiten Fall spürbar gedämpft werden.

Tabelle 4

Anstieg des Ölpreises um 20 vH: Auswirkungen auf Deutschland

	Abweichungen vom Basisszenario in	Permanent	Temporär
Arbeitslosenquote	Prozentpunkten	0,52	0,43
Private Konsumausgaben	vH	*– 0,63*	*– 0,39*
Kurzfristige Zinsen	Prozentpunkten	0,18	0,05
Nominallöhne	vH	*0,21*	*0,20*
Reallöhne	vH	*0,21*	*0,29*
Bruttoinlandsprodukt	vH	*– 0,32*	*– 0,16*

Arbeitsmarkt

119. Die positive Arbeitsmarktentwicklung des Jahres 2010 hat sich mit der kräftigen wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2011 fortgesetzt. Im Vergleich zum Vorjahr wird die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt 2011 um voraussichtlich mehr als 500 000 auf 41,1 Millionen Personen steigen und die Anzahl der registriert Arbeitslosen um gut 260 000 auf **2,97 Millionen Personen** sinken (Tabelle 5).

Frühindikatoren für den Arbeitsmarkt – wie beispielsweise das ifo-Beschäftigungsbarometer und der Stellenindex der BA – haben im Oktober 2011 ihre Höchststände unterschritten, befinden sich aber immer noch auf relativ hohem Niveau. Mit der deutlichen Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität ab dem Winterhalbjahr 2011/12 wird sich allerdings die günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abschwächen. Im Jahresdurchschnitt 2012 dürfte die Anzahl der Erwerbstätigen auf 41,2 Millionen Personen steigen und die Anzahl der registriert Arbeitslosen auf **2,89 Millionen Personen** zurückgehen.

Tabelle 5

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2010	2011[2)]	2012[2)]
	Tausend Personen		
Erwerbspersonen[3)4)]	43 452	43 607	43 670
Erwerbslose[5)]	2 946	2 558	2 470
Pendlersaldo[6)]	47	40	33
Erwerbstätige[7)]	40 553	41 090	41 233
Registriert Arbeitslose[8)]	3 238	2 972	2 891
davon:			
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 227	2 031	1 963
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 011	941	928
Nachrichtlich:			
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[8)]	27 757	28 411	28 687
	Quoten (vH)		
Arbeitslosenquote[8)9)]	*7,7*	*7,1*	*6,9*
ILO-Erwerbslosenquote[10)]	*6,8*	*5,9*	*5,7*

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Erwerbstätige Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: Bundesagentur für Arbeit.– 9) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen.– 10) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

120. Der Aufschwung der deutschen Volkswirtschaft war nach der überraschend robusten Reaktion des Arbeitsmarkts während des wirtschaftlichen Einbruchs Ende des Jahres 2008/Anfang des Jahres 2009 von einem Beschäftigungsaufbau gekennzeichnet, zu dem alle Beteiligten, die Tarifvertragsparteien, die Beschäftigten sowie die Wirtschaftspolitik, bei-

trugen. Förderlich für diese Reaktion war, dass in Deutschland im Vorfeld der Krise keine großen sektoralen Verwerfungen vorlagen. Damit stellt sich die Situation in Deutschland anders dar als in zahlreichen Industrieländern. Diese haben teilweise mit nachhaltigen Problemen bei der Beschäftigung zu kämpfen, obwohl sich deren Produktionsniveau zwischenzeitlich schon wieder erholt hat.

So ähnelt beispielsweise die Entwicklung in den **Vereinigten Staaten** bisher einem „beschäftigungslosen“ Aufschwung, wie er in früheren Phasen in europäischen Volkswirtschaften mit ausgeprägten Hysterese-Effekten zu beobachten war. Demgegenüber wirken diese Effekte in der aktuellen Aufschwungphase in Deutschland nicht. Die geschilderte Beschäftigungspolitik blieb jedoch nicht ohne Konsequenzen. Im Vergleich zu Volkswirtschaften, in denen die Krise eine andere Arbeitsmarktreaktion mit deutlichem Beschäftigungsabbau zur Folge hatte, sank in Deutschland die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde (Kasten 6).

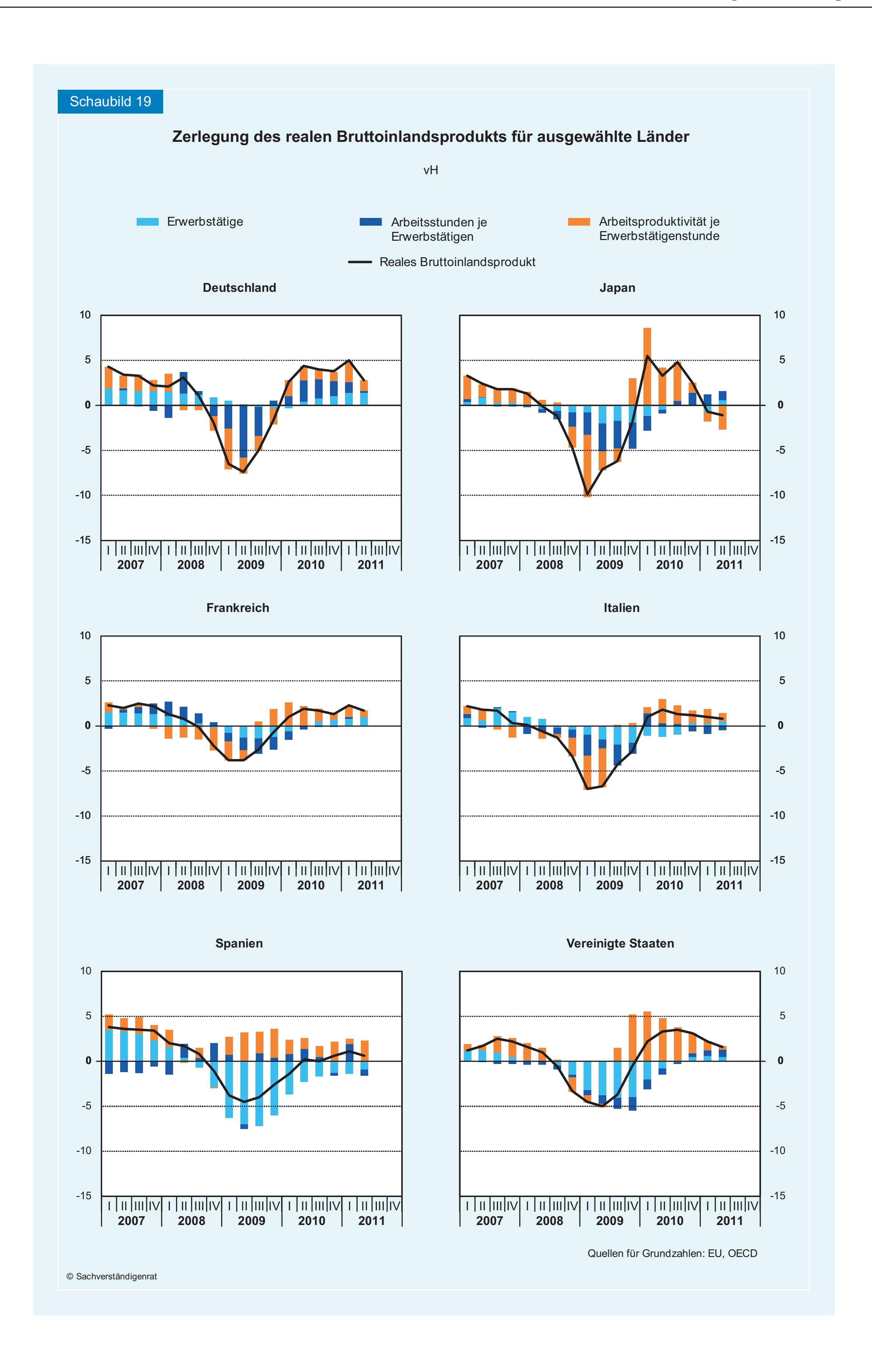
Kasten 6

Arbeitsmarktreaktion und Arbeitsproduktivität seit der Rezession 2008/09

Nach der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers sank die Wirtschaftsleistung 2008/09 in nahezu allen Industrieländern deutlich. Die Reaktion der Unternehmen auf einen Rückgang der Produktion ist je nach der erwarteten Dauer und Tiefe des Nachfrageeinbruchs sowie nach den institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Rechnen die Unternehmen mit einer länger andauernden Nachfrageschwäche – beispielsweise aufgrund sektoraler Verschiebungen – oder ist der Kündigungsschutz relativ gering, dann findet eine Anpassung des Arbeitseinsatzes eher durch Entlassungen statt. Umgekehrt halten die Unternehmen in der Tendenz an ihren Arbeitskräften fest und passen den Arbeitseinsatz durch eine Verminderung der Arbeitszeit an, wenn die Unternehmen nur von einem temporären Nachfragerückgang ausgehen, der Kündigungsschutz relativ hoch ist oder die Unternehmen ohnehin nur sehr schwer qualifizierte Arbeitskräfte finden können.

Ist der erforderliche Rückgang der Produktion allerdings so groß, dass die Reduktion der Arbeitszeit und die Entlassungen dies nicht vollständig kompensieren, etwa weil die typische Arbeitszeit nicht beliebig nach unten angepasst werden kann, geht in der Folge die Arbeitsproduktivität je Stunde zurück. Diese unterschiedlichen Reaktionen lassen sich mit einer Zerlegung der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts untersuchen, und zwar in die Veränderungsraten der Erwerbstätigen, der Arbeitszeit je Erwerbstätigen und der Stundenproduktivität. Ein Vergleich von ausgewählten Industrieländern verdeutlicht, welche Komponenten in den einzelnen Ländern zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beigetragen haben (Schaubild 19, Seite 68).

In Deutschland wurde demnach im Abschwung maßgeblich die Arbeitszeit je Erwerbstätigen reduziert, ein Abbau von Beschäftigung fand hingegen nur in sehr geringem Ausmaß statt. Bei gleichzeitig sinkender Wirtschaftsleistung verringerte sich in der Folge die Produktivität je Erwerbstätigenstunde. Für die außerordentliche Arbeitsmarktreaktion in Deutschland lässt sich, gestützt auf den Vergleich mit vorangegangenen Rezessionen, eine Reihe von Gründen heranziehen. Zunächst war der Beschäftigungsaufbau in Deutschland bis zum Ende des Jahres 2007 weit schwächer ausgefallen, bei insgesamt steigender Produktivität. Daher gab es keinen großen Druck zur Freisetzung von Beschäftigung während des Abschwungs (Burda und Hunt, 2011). Andererseits hatten gerade die vom Konjunktureinbruch besonders hart betroffenen Un-


Schaubild 19
Zerlegung des realen Bruttoinlandsprodukts für ausgewählte Länder
vH
Erwerbstätige
Arbeitsstunden je Erwerbstätigen
Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde
Reales Bruttoinlandsprodukt
Deutschland
Japan
Frankreich
Italien
Spanien
Vereinigte Staaten
10
5
0
-5
-10
-15
I II III IV
2007
2008
2009
2010
2011
Quellen für Grundzahlen: EU, OECD
© Sachverständigenrat

ternehmen des exportorientierten Gewerbes bis zur Krise ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre Liquiditätsreserven ausbauen können. Somit war es ihnen möglich, trotz rückläufiger Auftragslage das Beschäftigungsniveau nahezu aufrecht zu erhalten. Daneben spielten flexible Arbeitszeitmodelle und die Nutzung der Kurzarbeit in Deutschland eine wesentliche Rolle (JG 2010 Ziffern 451 ff.).

In ähnlicher Weise wie Deutschland reagierte die Volkswirtschaft Japans, wenngleich dort der Abbau der Erwerbstätigkeit etwas höher ausfiel. In anderen Industrieländern, wie Italien und Frankreich, zeigte sich die Anpassung bei allen drei Komponenten mehr oder weniger stark ausgeprägt (Tabelle 6).

Tabelle 6

Komponentenzerlegung der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts für ausgewählte Länder

Veränderung in vH

Länder	Komponenten	Zeiträume		
		1. Q. 2008 bis 2. Q. 2009	2. Q. 2009 bis 2. Q. 2011	1. Q. 2008 bis 2. Q. 2011
Deutschland	Bruttoinlandsprodukt	– 6,5	6,9	– 0,1
	Erwerbstätige (Inlandskonzept)	0,3	1,7	2,0
	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	– 3,2	2,4	– 0,8
	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	– 3,5	2,4	– 1,2
Japan	Bruttoinlandsprodukt	– 8,1	2,2	– 6,1
	Erwerbstätige (Inlandskonzept)	– 2,0	0,1	– 2,0
	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	– 3,3	0,7	– 2,7
	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	– 6,0	1,5	– 4,6
Frankreich	Bruttoinlandsprodukt	– 3,9	3,2	– 0,8
	Erwerbstätige (Inlandskonzept)	– 1,3	0,9	– 0,4
	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	– 1,4	– 0,4	– 1,8
	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	– 1,3	2,4	1,1
Italien	Bruttoinlandsprodukt	– 6,9	2,3	– 4,8
	Erwerbstätige (Inlandskonzept)	– 1,4	– 0,6	– 2,0
	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	– 1,1	– 0,3	– 1,4
	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	– 3,7	3,2	– 0,6
Spanien	Bruttoinlandsprodukt	– 4,5	0,7	– 3,8
	Erwerbstätige (Inlandskonzept)	– 7,5	– 3,2	– 10,4
	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	0,9	0,6	1,5
	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	2,7	3,3	6,2
Vereinigte Staaten	Bruttoinlandsprodukt	– 4,7	5,0	0,0
	Erwerbstätige (Inlandskonzept)	– 4,0	– 0,3	– 4,3
	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	– 0,9	0,1	– 0,8
	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	1,0	5,7	6,8

Quellen für Grundzahlen: EU, OECD

Im Gegensatz dazu steht die Reaktion in Spanien und in den Vereinigten Staaten. Dort wurde als Folge der rückläufigen Wirtschaftsleistung die **Anzahl der Erwerbstätigen** deutlich stärker abgebaut als in anderen Ländern. Der Rückgang der Erwerbstätigenstunden fiel ebenfalls geringer aus, mit der Folge, dass diese Volkswirtschaften im Krisenverlauf nur geringe oder gar keine Einbußen bei der Arbeitsproduktivität zu verzeichnen hatten und zudem im Aufschwung wieder deutliche Produktivitätsgewinne erzielen konnten. Vor der Krise waren diese Länder allerdings

durch Übertreibungen im Immobiliensektor gekennzeichnet, die mit der Krise ein abruptes Ende fanden und erhebliche Beschäftigungsreduktionen nicht nur im Immobiliensektor nach sich zogen.

Die Dauer der Abschwungphase und der Beginn des darauf einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs lassen sich für Deutschland anhand der Output-Lücke abgrenzen. Demnach dauerte die Abschwungphase in Deutschland vom zweiten Quartal 2008 bis einschließlich des zweiten Quartals 2009. Ab dem dritten Quartal 2009 setzte die konjunkturelle Erholung ein. Im Folgenden wird für diese Zeiträume untersucht, wie groß die Anpassungen der einzelnen Komponenten während der Krise waren und in welchem Ausmaß diese in der Folge wieder aufgeholt wurden.

Während sich das Produktionsniveau in Deutschland mittlerweile lediglich wieder auf nahezu gleichem Niveau wie zu Beginn der Krise befindet, kam es sogar zu einem weiteren Beschäftigungsaufbau. Dies hat dazu geführt, dass trotz der konjunkturellen Erholung in Deutschland die Verluste bei der Arbeitsproduktivität noch nicht aufgeholt werden konnten. Eine zentrale Rolle dürften dabei sektorale Verschiebungen gespielt haben, denn der Beschäftigungsaufbau in Deutschland fand in der Folgezeit des wirtschaftlichen Einbruchs vermehrt im Dienstleistungssektor – einem Sektor mit vergleichsweise unterdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität – statt, während sich die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe noch immer unter Vorkrisenniveau befindet (Ziffer 451).

In den anderen Volkswirtschaften wurde der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts während der Krise bisher nur zum Teil ausgeglichen. Auch die Anzahl der Erwerbstätigen konnte mit Ausnahme von Frankreich noch nicht wieder das Vorkrisenniveau erreichen. In den Vereinigten Staaten ist der Produktionseinbruch in der Zwischenzeit fast vollständig ausgeglichen worden, mit insgesamt weniger Erwerbstätigen als vor der Krise. Spiegelbildlich zur Entwicklung in Deutschland erhöhte sich jedoch die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde merklich. Ein ähnliches Bild ist bezüglich der Arbeitsproduktivität in Spanien zu beobachten. Es steht zu vermuten, dass die Entwicklung in Spanien und in den Vereinigten Staaten mit der Korrektur von sektoralen Fehlentwicklungen, etwa im Bausektor, im Zusammenhang steht (Ziffern 79 f.).

Öffentliche Finanzen

121. Das gesamtstaatliche **Finanzierungsdefizit** dürfte im Jahr 2012 auf rund 18 Mrd Euro zurückgehen. Die Defizitquote läge damit bei rund 0,7 vH. Für sich genommen sollte ein Defizit in dieser Höhe zu einem Rückgang der Schuldenstandsquote von 80,4 vH um rund einen Prozentpunkt führen (Tabelle 7). Jedoch werden im Jahr 2012 voraussichtlich Kredite in nennenswertem Umfang von der EFSF emittiert, welche anteilig dem deutschen Schuldenstand hinzugerechnet werden. Gegenläufig wird die fortschreitende Rückführung der Bruttoschulden bei den Abwicklungsanstalten wirken.

Entsprechend der moderaten Entwicklung der Gesamtwirtschaft dürften sich **Einnahmen** und Ausgaben im Jahr 2012 weitgehend unauffällig verhalten. Erstere werden voraussichtlich mit einer Jahresrate von 3,2 vH zulegen, im Wesentlichen wirkt hier der starke Verlauf im Jahr 2011 nach. Die im Vergleich zu den Vorjahren relativ hohen Nominallohnzuwächse werden sich bei unverändertem Einkommensteuertarif in einer verhältnismäßig starken Zuwachsrate bei der Lohnsteuer widerspiegeln (3,9 vH). Die Unternehmensteuern dürften sich hingegen moderat entwickeln.

Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** dürften im Jahr 2012 mit einer Rate von 2,3 vH ansteigen. Während die Ausgaben für soziale Sachleistungen, worunter im Wesentlichen die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung fallen, deutlich mit einer Rate von 4,5 vH zunehmen, sollten die Zinsausgaben bei anhaltend niedrigem Zinsniveau nur geringfügig ansteigen. Die Investitionsausgaben dürften wegen der auslaufenden Konjunkturprogramme sogar leicht rückläufig sein. Die Arbeitnehmerentgelte werden infolge des ausstehenden Tarifabschlusses für die Angestellten des Bundes und der Kommunen und des Inkrafttretens der nächsten Tarifstufe bei den Ländern verhältnismäßig stark um voraussichtlich 2,3 vH steigen.

Tabelle 7

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1)]

Art der Einnahmen und Ausgaben	2010[2)]	2011[3)]	2012[3)]	2011[3)]	2012[3)]
	Mrd Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Einnahmen	**1 079,8**	**1 139,7**	**1 175,8**	***+ 5,6***	***+ 3,2***
davon:					
Steuern	548,9	588,7	610,3	*+ 7,3*	*+ 3,7*
Sozialbeiträge	418,7	434,3	445,2	*+ 3,7*	*+ 2,5*
Sonstige[4)]	112,2	116,7	120,4	*+ 4,0*	*+ 3,1*
Ausgaben	**1 185,8**	**1 167,1**	**1 193,5**	***– 1,6***	***+ 2,3***
davon:					
Vorleistungen	120,0	123,5	128,0	*+ 2,9*	*+ 3,6*
Arbeitnehmerentgelte	194,5	198,2	202,9	*+ 1,9*	*+ 2,3*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	61,9	63,2	63,4	*+ 2,1*	*+ 0,3*
Geleistete Transfers	713,5	715,6	732,7	*+ 0,3*	*+ 2,4*
Bruttoinvestitionen	40,8	41,2	40,9	*+ 1,1*	*– 0,7*
Sonstige[5)]	55,1	25,4	25,6	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	**– 106,0**	**– 27,4**	**– 17,7**	***x***	***x***
Nachrichtlich:					
Staatsquote[6)7)]	*47,9*	*45,6*	*45,5*	*x*	*x*
Steuerquote[6)]	*22,6*	*23,4*	*23,7*	*x*	*x*
Abgabenquote[6)]	*38,4*	*39,3*	*39,6*	*x*	*x*
Finanzierungssaldo (vH)[7)]	*– 4,3*	*– 1,1*	*– 0,7*	*x*	*x*
Schuldenstandsquote[8)]	*83,2*	*80,4* [a)]	*79,2* [a)]	*x*	*x*

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Kinderbetreuungsausbau, Fonds „Deutsche Einheit", Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds.– 2) Einschließlich der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– 3) Eigene Schätzung.– 4) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers.– 5) Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 6) Ausgaben/Steuern sowie Steuern an die EU/Steuern und Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge sowie Finanzierungssaldo jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 7) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang für 2010: Staatsquote 48,1 vH; Quote des Finanzierungssaldos – 4,5 vH.– 8) Schulden (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht) des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– a) Ohne Berücksichtigung des fortschreitenden Abbaus der Bruttoschulden bei den Abwicklungsanstalten und des deutschen Anteils an den zu erwartenden neuen Schulden der EFSF; die im Oktober 2011 bekanntgewordenen Abwärtskorrekturen des Schuldenstands wegen Buchungsfehlern bei der FMS Wertmanagement in Höhe von 24,5 Mrd Euro für das Jahr 2010 und 31 Mrd Euro für das Jahr 2011 sind jedoch berücksichtigt.

5. Szenarien zur Konjunkturentwicklung in Deutschland

122. Unsicherheit liegt im Wesen einer jeden Prognose. Die **Unwägbarkeiten** sind im Jahr 2012 wegen der ungelösten Staatsschuldenproblematik im Euro-Raum jedoch besonders groß. Ein Weg, um mit der Unsicherheit wissenschaftlich gestützter Prognosen umzugehen, liegt im Ausweis von **Prognoseintervallen**. Dies lässt sich beispielhaft an den Prognosefehlern des Sachverständigenrates für den Zeitraum der Jahre von 1980 bis 2010 verdeutlichen: So reicht das 60 %-Intervall der Prognoseunsicherheit des Jahres 2011 von 2,6 vH bis 3,4 vH, und für das weiter entfernte Jahr 2012 liegt es zwischen -0,4 vH bis 2,2 vH. Diese Aussagen sind jedoch für die wirtschaftspolitische Analyse nur bedingt hilfreich, denn hinter jeder Abweichung von den Prognosen von aktuell 3,0 vH beziehungsweise 0,9 vH steht eine Reihe detaillierter wirtschaftspolitischer Weichenstellungen und nicht weiter zu beeinflussender, jedoch unsicherer Entwicklungen, die es gleichermaßen in den Blick zu nehmen gilt, wie das gesamtwirtschaftliche Wachstum selbst.

123. Um den aktuell gestiegenen Unwägbarkeiten in einer Art und Weise Rechnung zu tragen, die sich auf konkrete Sachverhalte beziehen und somit ökonomisch analysieren lässt, zeigt der Sachverständigenrat ausgewählte **Risikoszenarien** der konjunkturellen Entwicklung auf. Diese sollen insbesondere darlegen, wie verschiedene Komponenten der deutschen Volkswirtschaft auf Veränderungen des außenwirtschaftlichen Umfelds reagieren, das derzeit mit besonders hohen Risiken behaftet ist. Deshalb wird im Weiteren davon ausgegangen, dass die wesentlichen Abweichungen von den in der Prognose unterstellten Rahmenbedingungen über den Außenhandelskanal auf Deutschland einwirken. Folgende Szenarien werden untersucht:

- **Szenario 1**: Im Gegensatz zur Prognose erhöht sich die Unsicherheit über den Fortgang der Staatsschuldenkrise, mit dem Resultat, dass sich die Refinanzierungsbedingungen der Euro-Mitgliedstaaten weiter verschlechtern. Die langfristigen Zinsen für Staatsanleihen steigen um 50 vH. Infolgedessen sinkt der Handel von Waren und Dienstleistungen im Euro-Raum, die **Zuwachsrate des Welthandels** fällt somit um 1,6 Prozentpunkte **geringer** aus als im Basisszenario. Darüber hinaus reagieren die Konsumenten in Deutschland auf die zunehmende Verunsicherung mit Kaufzurückhaltung. Die Sparquote liegt daher um 0,5 Prozentpunkte höher als in der Prognose.
- **Szenario 2**: Die weitere Eskalation der Krise bleibt nicht auf den Euro-Raum beschränkt und lässt in der Folge den **Welthandel** im Jahr 2012 insgesamt **stagnieren**.
- **Szenario 3**: Die Unsicherheit im Euro-Raum legt sich, infolgedessen sinken die Zinsen für Staatsanleihen der Länder des Euro-Raums um 50 vH. Dies führt zu einem zusätzlichen **Anstieg** des **Welthandels** um 2,0 Prozentpunkte.

124. Um zunächst die Auswirkungen der Zinsänderungen auf den Welthandel zu quantifizieren, wurde das makroökonometrische Modell **NiGEM** genutzt. Die detaillierten Konsequenzen für die deutsche Konjunktur wurden daraufhin unter Zuhilfenahme des **RWI-Konjunkturmodells** berechnet. Zu beachten ist, dass hier lediglich die Effekte der Welthandelsentwicklung und der Sparquote in Deutschland als exogen angenommene Störungen untersucht werden. Zusätzliche Schocks, etwa verschlechterte Finanzierungsbedingungen für die

Privatwirtschaft, staatliche Maßnahmen zur möglichen Konjunkturstützung oder Änderungen von Preisen, wurden nicht explizit modelliert. Derartige Einflüsse können je nach Ausgestaltung verstärkend oder dämpfend auf die angegebenen Ergebnisse wirken (Tabelle 8).

Tabelle 8

Entwicklung von Nachfrage und Produktion in verschiedenen Szenarien im Jahr 2012

Veränderung gegenüber dem Vorjahr (vH)

	Prognose	Szenario 1[1]	Szenario 2[2]	Szenario 3[3]
Annahmen:				
Welthandel	*4,8*	*3,2*	*0,0*	*6,8*
Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland (vH)[4]	11,1	11,6	11,1	11,1
Langfristige Zinsen im Euro-Raum (%)[5]	4,71	7,07	4,71	2,36
Private Konsumausgaben	*0,9*	*0,1*	*0,1*	*1,2*
Bruttoanlageinvestitionen	*2,2*	*1,4*	*0,4*	*2,9*
Ausrüstungsinvestitionen	*3,1*	*1,4*	*– 0,8*	*4,6*
Bauinvestitionen	*1,5*	*1,3*	*1,1*	*1,7*
Sonstige Anlagen	*2,8*	*2,6*	*2,3*	*3,0*
Vorratsveränderungen (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten)	0,0	– 0,1	– 0,2	0,1
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten)	– 0,3	– 0,2	– 0,7	– 0,1
Exporte	*3,2*	*1,8*	*– 1,4*	*4,9*
Importe	*4,2*	*2,4*	*0,1*	*5,8*
Bruttoinlandsprodukt	*0,9*	*0,4*	*– 0,5*	*1,4*
Nachrichtlich:				
Erwerbstätige (Tausend Personen)	41 233	41 168	41 062	41 297

1) Die langfristigen Zinsen für Staatsanleihen der Länder des Euro-Raums steigen um 50 vH, die Sparquote fällt daher um 0,5 Prozentpunkte höher aus als in der Prognose.– 2) Der Welthandel stagniert im Jahr 2012.– 3) Die langfristigen Zinsen für Staatsanleihen der Länder des Euro-Raums sinken um 50 vH.– 4) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens plus Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche. Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 5) Durchschnittszinssatz 10-jähriger Staatsanleihen, gewichtet mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Eigene Berechnungen

125. Die negativen Szenarien zeigen, dass schon eine Abschwächung der Zuwachsrate des Welthandels einen **signifikanten Einfluss** auf die konjunkturelle Entwicklung haben kann. Im Falle einer Stagnation des Welthandels würde Deutschland in eine Rezession geraten. Diese würde wohl diesmal bedeuten, dass neben einem erwartungsgemäßen Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen die Erwerbstätigkeit – im Gegensatz zur Krise der Jahre 2008/09 – stärker vermindert werden würde. Daraus resultierte eine deutlich geringere Zuwachsrate des privaten Konsums. Durch die gesunkene inländische Nachfrage fiele wiederum der Import geringer aus, mit der Folge, dass der negative Einfluss des Außenbeitrags auf das Bruttoinlandsprodukt gedämpft werden würde (Szenario 1 und 2).

Im Falle sinkender Zinsen für die Länder des Euro-Raums und einem damit einhergehenden **positiven Impuls** für den Welthandel stiegen das Bruttoinlandsprodukt Deutschlands und seine Verwendungskomponenten deutlich stärker als in der Prognose. Durch ein Anziehen der Exporte erhöhten sich insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen. In Verbindung mit gestiegenen Privaten Konsumausgaben würde dies für einen deutlichen Wachstumsimpuls der Binnennachfrage sorgen. Da die zunehmende Inlandsnachfrage die Importe erhöhte, fiele der Wachstumsbeitrag der Außenwirtschaft etwas geringer aus (Szenario 3).

Der Sachverständigenrat schätzt allerdings das Eintreten der Risikoszenarien als **weniger wahrscheinlich** ein als das seiner Prognose.

Literatur

Aaronson, D., B. Mazumder und S. Schechter (2010) *What is behind the rise in long-term unemployment?*, Economic Perspectives (Q II), 28-51.

Abbas, S. A., F. Hasanov, P. Mauro und J. Park (2011) *The Performance of Large Fiscal Adjustment Plans in the European Union: A Cross-Country Statistical Analysis*, in: Mauro, P. (Hrsg.): Chipping Away at Public Debt, New Jersey: John Wiley & Sons, 213-248.

Alesina, A. und S. Ardagna (1998) *Tales of fiscal adjustment*, Economic Policy, 13; (27), 487-545.

Alesina, A. und R. Perotti (1997) *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers, 44; (2), 210-248.

Alesina, A., S. Ardagna und F. Trebbi (2006) *Who Adjusts and When? The Political Economy of Reforms*, Nr. 53, special issue, Internationaler Währungsfonds.

Banca d'Italia (2011) *Economic Bulletin*, Nr. 62, Oktober 2011.

Barrell, R., A. Delannoy und D. Holland (2011) *Monetary Policy, Output Growth and Oil Prices*, National Institute Economic Review, Nr. 215.

Basu, D. und D. K. Foley (2011) *Dynamics of Output and Employment in the U.S. Economy*, Schwartz Center for Economic Policy Analysis (SCEPA), The New School for Social Research, New York.

Bewley, T. F. (1999) *Why wages don't fall during a recession*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.

Burda, M. C. und J. Hunt (2011) *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, Brookings Papers on Economic Activity, 2011; (1), 273-319.

Byun, K. J. (2010) *The U.S. housing bubble and bust: impacts on employment*, BLS Monthly Labor Review, Dezember 2010, 3-17.

Calderón, C. (2008) *Trade, Specialization, and Cycle Synchronization: Explaining Output Comovement Between Latin America, China, and India*, in: Lederman, D., M. Olarreaga und G. E. Perry (Hrsg.): China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?, World Bank Publication.

CBRC (2011) *Annual Report 2010 - Part Two: Prudential Supervision*, China Banking Regularity Commission.

Cline, W. R. und J. Williamson (2011) *Estimates of Fundamental Equilibrium Exchange Rates*, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 11-5.

Daly, M., B. Hobijn und R. Valletta (2011) *The recent evolution of the natural rate of unemployment*, Federal Reserve Bank of San Francisco.

Deutsche Bundesbank (2011) *Der US-Arbeitsmarkt im aktuellen Zyklus*, Monatsbericht, April 2011, 35-52.

Donovan, C. und C. Schnure (2011) *Locked in the House: Do Underwater Mortgages Reduce Labor Market Mobility?* http://ssrn.com/abstract=1856073.

ECIF (2011) *Construction Activity in Europe 2011*, European Construction Industry Federation.

Fair, R. C. (2010) *Estimated Macroeconomic Effects of a Chinese Yuan Appreciation*, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University.

Fujita, S. (2011) *Effects of extended unemployment insurance benefits: evidence from the monthly CPS*, Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Hamilton, J. D. (2003) *What is an oil shock?*, Journal of Econometrics, 113; (2), 363-398.

IWF (2011) *Recent Experiences in Managing Capital Inflows - Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework*, Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds.

Izquierdo, A. und E. Talvi (2011) *One Region, Two Speeds - Challenges of a New Global Order for Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank.

Kharroubi, E. (2011) *The Trade Balance and the Real Exchange Rate*, BIS Quarterly Review, September 2011, 33-42.

Kim, S., J. Lee und C. Park (2011) *Emerging Asia: Decoupling or Recoupling*, The World Economy, 34; (1), 23-53.

Korinek, A. (2011) *Hot Money and Serial Financial Crises*, IMF Economic Review, 59; (2), 306-339.

Kose, M. A., C. Otrok und E. S. Prasad (2008) *Global Business Cycles: Convergence or Decoupling?*, National Bureau of Economic Research, Inc.

Kumagai, M. (2011) *Post-Quake Structural Changes in Japan's Economy and Future Policy Issues*, Daiwa Institute of Research.

Magud, N. E., C. M. Reinhart und K. S. Rogoff (2011) *Capital Controls: Myth and Reality - A Portfolio Balance Approach*, National Bureau of Economic Research, Inc.

Molloy, R., C. L. Smith und A. Wozniak (2011) *Internal migration in the United States: Updated Facts and Recent Trends*, Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.).

Ostry, J. D. et al. (2011) *Managing Capital Inflows: What Tools to Use?*, IMF Staff Discussion Note (SDN/11/06).

PBoC (2010) *China Monetary Policy Report - Quarter Three, 2010*, Monetary Policy Analysis Group of the People's Bank of China.

--- (2011) *China Monetary Policy Report - Quarter Four, 2010*, Monetary Policy Analysis Group of the People's Bank of China.

Peters, H. und M. Krühler (2010) *Entwicklung der deutschen Außenwirtschaftsbeziehungen*, Wirtschaftsdienst, 90; (5), 340-343.

Pradhan, M. et al. (2011) *Policy Responses to Capital Flows in Emerging Markets*, IMF Staff Discussion Note (SDN/11/10).

Rodrik, D. (2010) *Making Room for China in the World Economy*, American Economic Review, 100; (2), 89-93.

Sahin, A., J. Song, G. Topa und G. L. Violante (2011) *Measuring Mismatch in the U.S. Labor Market*, New York: New York Federal Reserve.

Schmieder, J., T. von Wachter und S. Bender (2011) *The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over Twenty Years*, DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Wölfl, A. und J. S. Mora-Sanguinetti (2011) *Reforming the Labour Market in Spain*, OECD Publishing.

DRITTES KAPITEL

Euro-Raum in der Krise

Das Wichtigste in Kürze

Die im Frühjahr 2010 einsetzende und zunächst auf Griechenland begrenzte Schuldenkrise hat sich in der Folgezeit immer mehr ausgeweitet und zu einer tiefgreifenden Vertrauenskrise geführt. Da Staatsanleihen traditionell den sicheren Kern des Finanzsystems ausmachen, hat die Verunsicherung immer mehr auf den Bankensektor übergegriffen, was wiederum mit negativen Rückwirkungen auf die Bonität der öffentlichen Schuldner einherging.

An diesem Teufelskreis haben bisher weder die ambitionierten Konsolidierungsprogramme der Problemländer noch die immer größer dimensionierten Rettungsprogramme etwas Grundsätzliches ändern können. Die zunehmende Instabilität des Euro-Raums kontrastiert mit der Situation in Japan, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich, Ländern, denen es mit deutlich höheren Haushaltsdefiziten in der gleichen Zeit möglich gewesen ist, sich zu historisch niedrigen Zinsen zu refinanzieren. In dieser Diskrepanz spiegelt sich das **konstitutive Element einer Währungsunion**, die ihren Mitgliedsländern den zwar bequemen, aber stabilitätspolitisch höchst bedenklichen Ausweg der Notenbankfinanzierung weitgehend versperrt.

Um zu verhindern, dass steigende Refinanzierungskosten zu zunehmenden Solvenzproblemen führen, wurde das garantierte Kapital der EFSF deutlich ausgeweitet. Da ihr zudem die Möglichkeit einer teilweisen Besicherung eröffnet wurde, kann sie Staatskredite absichern, die vier- bis fünfmal so hoch sind wie ihre für direkte Kredite verfügbaren Mittel. Dieser beachtliche **Rettungsversuch** wurde durch die kurz darauf getroffene Ankündigung eines griechischen Referendums in Frage gestellt. Unsicher ist damit auch, ob der dringend notwendige Schuldenschnitt von 50 vH auf griechische Anleihen wie geplant über die Bühne gehen wird.

Es wird sich zeigen müssen, ob die „Maximierung“ der EFSF die Märkte gleichwohl so stabilisieren kann, dass sich Spanien und Italien zu akzeptablen Konditionen refinanzieren können. Bei einer ungünstigeren Entwicklung würde die Strategie einer zunehmenden Ausweitung der EFSF an Grenzen stoßen. Es drohte dann entweder ein **unkontrolliertes Auseinanderfallen** der Währungsunion oder ein ordnungspolitisch höchst bedenklicher **unbegrenzter Ankauf von Staatsanleihen** durch die EZB.

Spätestens dann wären weitergehende Schritte zu prüfen. Es müsste darum gehen, eine Lösung für die kurzfristigen Liquiditätsprobleme Spaniens und Italiens zu finden und zugleich eine glaubhafte Strategie für den Abbau der öffentlichen Verschuldung in Europa aufzuzeigen. Ein Konzept hierfür ist der in diesem Kapitel entwickelte europäische „**Schuldentilgungspakt**“. Er zielt darauf ab, über einen gemeinsamen Konsolidierungspakt und verbindliche nationale Schuldenbremsen die Staatsverschuldung unter die 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht zu führen. Zugleich wird den Teilnehmerländern die Möglichkeit eröffnet, sich in begrenztem Umfang über einen Fonds zu finanzieren, für den gemeinsam gehaftet wird. Der Umfang des Fonds ergibt sich aus dem Betrag der Staatsverschuldung eines Landes, der die 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht überschreitet. Die Mitgliedstaaten müssen dafür **umfassende Absicherungen** bieten, insbesondere durch die Verpfändung von Währungsreserven in Höhe von 20 vH der über den Fonds finanzierten Kredite. Die laufenden Zahlungen an den Fonds sollen durch speziell dafür definierte nationale Steuereinnahmen garantiert werden.

Ergänzend wird es darauf ankommen, dass die durch den **Stabilitäts- und Wachstumspakt** eingeforderte Fiskaldisziplin weiter verstärkt wird. Der Kommission sollte bei allen relevanten Schritten im exzessiven Defizitverfahren die entscheidende Rolle eingeräumt werden. Zu prüfen wäre die noch weitergehende, an das europäische Wettbewerbsrecht angelehnte Lösung, bei der dem Rat jegliche Einflussnahme auf das Defizitverfahren entzogen würde.

I. Währungsunion: Die langfristige Stabilisierung steht noch aus

126. Mit der am 29. September 2011 beschlossenen Ausweitung des Rettungsschirms Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und mit der Zustimmung vom 26. Oktober 2011 zu einer Maximierung der Kreditvergabekapazität der EFSF hat der Deutsche Bundestag einen **beachtlichen Beitrag zur Stabilisierung** der Europäischen Währungsunion geleistet. Für Deutschland erhöht sich dadurch die Haftung für die EFSF von 123 Mrd Euro auf 211 Mrd Euro, wobei durch die Möglichkeit der Hebelung der EFSF-Mittel die Wahrscheinlichkeit, für den vollen Haftungsbetrag in Anspruch genommen zu werden, gestiegen ist.

127. Es ist verständlich, wenn die zunehmende Haftung für Mitgliedsländer des Euro-Raums in der deutschen Öffentlichkeit mit Sorge gesehen wird. Doch ohne die jetzt beschlossene Ausweitung des Rettungsschirms wäre das europäische Finanzsystem immer mehr in eine Situation geraten, wie man sie nach der Lehman-Insolvenz im September 2008 beobachten konnte. Da Staatsanleihen traditionell als sicherer Kern des Finanzsystems betrachtet wurden, führte das seit Monaten wachsende Misstrauen in die Bonität öffentlicher Emittenten zu einem Vertrauensverlust gegenüber europäischen Banken, der sich wiederum nachteilig auf die Einschätzung der Solvenz der Mitgliedstaaten auswirkte. Es drohte die **Gefahr einer systemischen Krise**.

An diesem Teufelskreis konnten bisher weder ambitionierte Konsolidierungsprogramme in den Problemländern noch die in den letzten 18 Monaten vereinbarten Rettungsprogramme etwas Grundsätzliches ändern. Dies gilt auch für die umfangreichen Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank (EZB). Und so war in den letzten Wochen an den Risikoaufschlägen für öffentliche Anleihen gegenüber deutschen Bundesanleihen abzulesen, wie das Misstrauen der Märkte immer mehr Länder des Euro-Raums erfasste. Zuletzt bewegte sich selbst für französische Anleihen die Rendite um einen Prozentpunkt über der Verzinsung deutscher Papiere.

128. Mit der jetzt beschlossenen Ausweitung des Rettungsschirms besteht die Chance, dass es zumindest für die nächste Zeit zu einer **Entspannung auf den Märkten** kommen wird. Zusammen mit der Stärkung der Eigenkapitalbasis der europäischen Banken wurde damit zugleich die Voraussetzung für den dringend benötigten Schuldenschnitt für Griechenland geschaffen, der ohne eine solche Absicherung zu unkalkulierbaren Ansteckungseffekten und Kettenreaktionen hätte führen können.

Doch man darf sich keine Illusionen machen. Das jetzt beschlossene Paket ist keine endgültige Lösung für die Probleme des Euro-Raums. Aber es öffnet der Politik ein **Zeitfenster**, das sie konsequent nutzen muss, um für den Euro-Raum einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der sich nicht nur durch solide Staatsfinanzen, sondern zugleich durch ein stabiles Finanzsystem auszeichnet. Dies ist kein Plädoyer für vorschnelle Maßnahmen. Der wichtigste Beitrag zur Stabilisierung der Märkte muss von den Problemländern geleistet werden, indem sie die angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzen. Zusammen mit der erhöhten Schlagkraft der EFSF müsste es damit gelingen, das Vertrauen der Märkte in die Staatsfinanzen des Euro-Raums zu stärken. Darauf sollte man zunächst setzen.

129. Allerdings kann man insbesondere unter ungünstigeren konjunkturellen Vorzeichen und in Anbetracht der zunehmend unsicheren politischen Lage in Griechenland nicht ausschließen, dass die Verunsicherung der Investoren gleichwohl weiter anhält und so die ohnehin nicht einfache Konsolidierungsaufgabe zusätzlich erschwert. Im Falle eines solchen ungünstigen Szenarios würde die seit dem letzten Jahr verfolgte Strategie einer zunehmenden Ausweitung der EFSF an ihre Grenzen stoßen. Es drohte dann entweder ein unkontrolliertes Auseinanderbrechen der Währungsunion oder ein ordnungspolitisch höchst bedenklicher, unbegrenzter Ankauf von Wertpapieren durch die EZB.

Spätestens dann wären weitergehende Schritte zu prüfen. Sie müssten sich dadurch auszeichnen, dass nicht immer neue Schulden aufgebaut werden, sondern eine Strategie eingeleitet wird, die endlich einen Abbau der Verschuldung gewährleistet, indem die Beteiligten glaubhafte Verpflichtungen zur langfristigen Konsolidierung und zu Strukturreformen eingehen. Ein Konzept hierfür ist der in diesem Kapitel entwickelte europäische „**Schuldentilgungspakt**“. Dabei handelt es sich um eine Strategie, die darauf abzielt, über einen gemeinsamen Konsolidierungspakt und verbindliche nationale Schuldenbremsen einen glaubhaften Abbau der Staatsverschuldung unter die 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht zu erreichen. Im Gegenzug wird den Teilnehmerländern die Möglichkeit eröffnet, ihre Verschuldung teilweise über einen Fonds zu finanzieren, für den eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird.

Dafür muss jedes Teilnehmerland 20 vH seiner Kredite durch die Verpfändung von Währungsreserven (Gold- oder Devisenbestände) garantieren. Der Umfang des Fonds ergibt sich aus dem Betrag der Staatsverschuldung der Mitgliedsländer, der die 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht überschreitet. Der Fonds wird aufgefüllt, indem jedes Mitgliedsland seine laufende Refinanzierung (für fällige Staatsanleihen und die Neuverschuldung) über Anleihen des Fonds vornimmt, für die eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird. Wenn jedes Land seinen Finanzierungsspielraum ausgeschöpft hat, erfolgt eine verbindliche Tilgung, die dadurch abgesichert ist, dass dafür spezielle nationale Steuereinnahmen bereitgestellt werden müssen. Entscheidend ist, dass sich der Fonds über die Zeit selbst abschafft.

130. Nach erfolgreichem Ablauf der Tilgungsphase würde jedes Land nur noch über eine Schuldenstandsquote von 60 vH verfügen. Für diesen in der näheren Zukunft kaum erreichbaren Zustand wäre alternativ daran zu denken, für die dann nur noch in nationaler Verantwortung emittierten Anleihen die Marktdisziplin dadurch zu stärken, dass ein **striktes Insolvenzregime** für öffentliche Schuldtitel eingeführt wird. Alternativ wäre daran zu denken, den die 60 vH-Grenze nicht übersteigenden Bestand in Form von Anleihen zu halten, für die eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird, um auf diese Weise für einen **stabilen Kern des Finanzsystems** zu sorgen.

II. Von der Schuldenkrise zur Systemkrise

131. Die im Frühjahr 2010 einsetzende und zunächst auf Griechenland begrenzte Schuldenkrise hat sich in der Folgezeit immer weiter ausgebreitet und mittlerweile zu einer tiefgreifenden **Vertrauenskrise** geführt. Sie hat bislang fünf Mitgliedsländer des Euro-Raums (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) erfasst, auf die ein Drittel der Wirtschaftsleis-

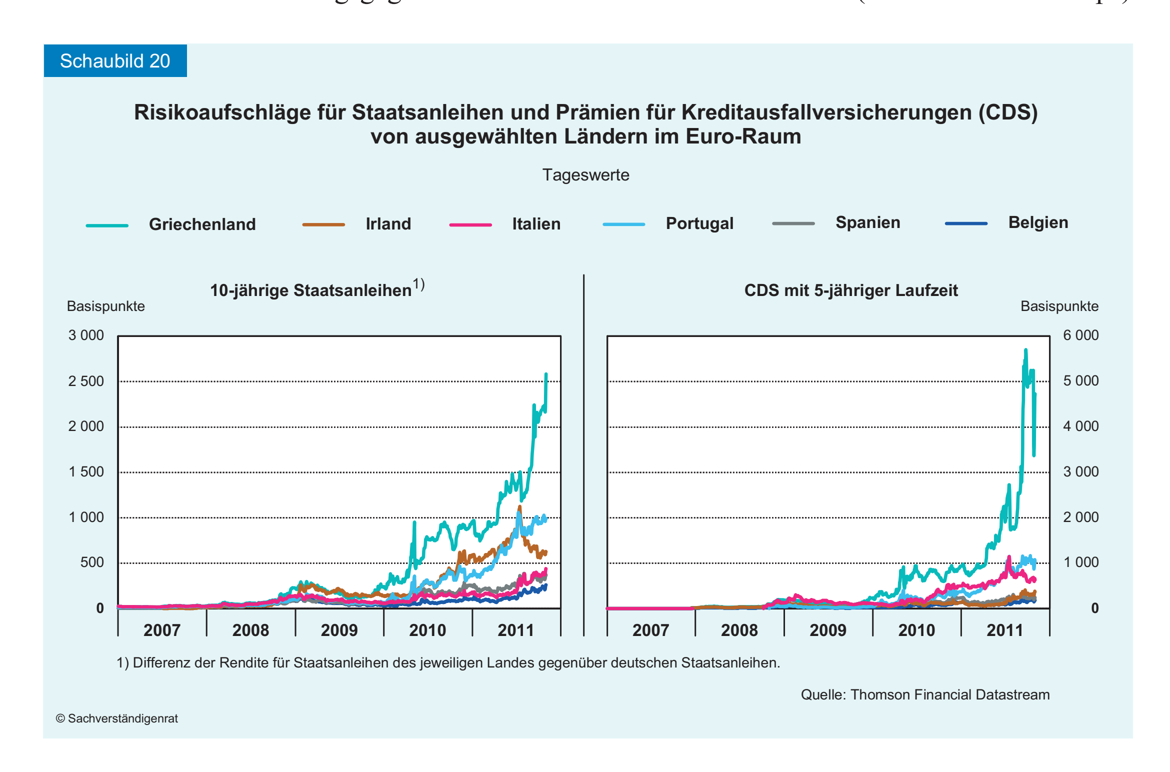
dieses Währungsraums entfallen. Die zunehmend ungünstigere Einschätzung der Bonität öffentlicher Emittenten hat sich dabei negativ auf die Kreditwürdigkeit zahlreicher Banken des Euro-Raums ausgewirkt, die teilweise in hohem Umfang in Staatsanleihen der Problemländer engagiert sind. Die von diesen Prozessen ausstrahlende Verunsicherung auf die Konsumenten und Investoren sowie die tiefgreifenden Sparmaßnahmen in den Problemländern lassen die Konjunktur im Euro-Raum abkühlen, was wiederum negative Rückwirkungen auf die Finanzierungssituation der Staaten und die Kreditwürdigkeit von Banken hat.

132. Während man im Frühjahr 2010 noch darüber diskutieren konnte, ob es sich um eine Krise des Euro oder eine Schuldenkrise einzelner Länder handelt, ist heute nicht zu verkennen, dass die negativen **Selbstverstärkungs- und Ansteckungsprozesse** die Existenz der Währungsunion bedrohen können. Zu den größten Gefahrenherden zählt die wirtschaftliche Situation in Griechenland, die in Anbetracht der sehr instabilen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung jederzeit in eine unkontrollierte Insolvenz abgleiten kann. Beunruhigend ist zudem das steigende Misstrauen der Investoren in die Solvenz Italiens und Spaniens. Bei einem Volumen der Staatsverschuldung der beiden Länder in Höhe von rund 3 Billionen Euro und in Anbetracht der Tatsache, dass Staatsanleihen der EU-Länder in der Bankenaufsicht wie in der Versicherungsaufsicht nach wie vor als absolut sichere Aktiva klassifiziert werden, muss sichergestellt werden, dass die akuten Liquiditätsprobleme der Länder nicht in eine Solvenzkrise münden.

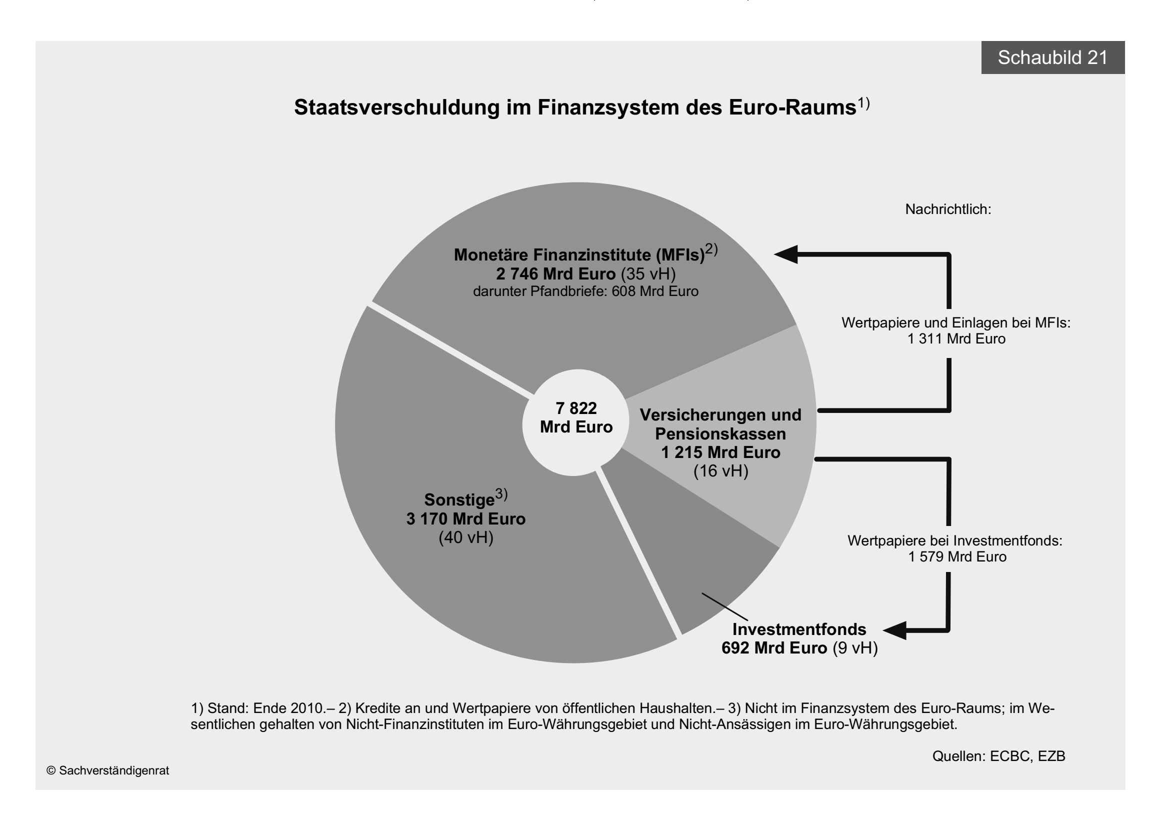
1. Wachsende Verunsicherung auf den Finanzmärkten

133. Das Misstrauen der Investoren in die Solvenz einzelner Mitgliedstaaten des Euro-Raums lässt sich deutlich an den **Risikoaufschlägen für öffentliche Anleihen** und den Prämien für die Absicherung gegenüber dem Ausfall eines Emittenten (Credit Default Swaps)

Schaubild 20



ablesen (Schaubild 20). Während die Zinsaufschläge gegenüber den deutschen Bundesanleihen für alle Mitgliedsländer noch bis zum Oktober 2008 nicht über 100 Basispunkte hinausgegangen waren, sind sie seither für die Problemländer in mehreren Wellen immer mehr angestiegen. Relativ früh wurden Irland und Griechenland vom Misstrauen der Anleger erfasst, sodass für Griechenland bereits im Mai 2010 ein Stützungsprogramm erforderlich wurde. Irland musste im Dezember 2010 den Rettungsschirm der EFSF in Anspruch nehmen, Portugal folgte im Mai 2011. Anfang August 2011 gerieten dann Spanien und Italien in das Visier der Investoren. Der dadurch ausgelöste Anstieg der Risikoprämien wurde durch umfangreiche Anleihekäufe der EZB gebremst. Mittlerweile liegt für sechs Mitgliedsländer der Risikoaufschlag gegenüber deutschen Bundesanleihen im Bereich von mehr als zwei Prozentpunkten Auf diese Emittenten entfallen 44 vH des gesamten Volumens öffentlicher Anleihen des Euro-Raums in Höhe von fast 8 Billionen Euro (Schaubild 21).



134. Öffentliche Anleihen aus hoch entwickelten Ländern werden seit Jahrzehnten allgemein als der **absolut sichere Kern** des Finanzsystems angesehen. Dies hat seinen Niederschlag in den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen gefunden, sodass Banken bis heute für Anleihen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum kein Eigenkapital als Risikopuffer vorhalten müssen. Zudem bestehen für Staatsanleihen keine Großkreditbeschränkungen, die eine Diversifizierung erforderlich machten. Im Deckungsstock von Pfandbriefen und im Anlagevermögen von Versicherungen werden öffentliche Anleihen aus dem Euro-Raum ebenfalls uneingeschränkt als erstklassige Sicherheiten eingestuft.

Die Banken des Euro-Raums hielten zum Ende des Jahres 2010 Kredite an öffentliche Haushalte und Wertpapiere öffentlicher Emittenten in Höhe von 2,7 Billionen Euro, was rund

8,5 vH ihrer Aktiva entspricht. Für die von diesen Finanzinstituten emittierten Pfandbriefe dienten Staatsanleihen in Höhe von 608 Mrd Euro als Sicherheit. Die Versicherungen und Pensionskassen in den Ländern des Euro-Raums verfügten über Staatsanleihen in Höhe von 1,2 Billionen Euro, die rund 17,5 vH ihrer Aktiva ausmachten. Diese Institute waren zudem bei den Banken des Euro-Raums mit Beträgen in Höhe von 1,3 Billionen Euro engagiert und sie verfügten über Anteile an Investmentfonds in Höhe von 1,6 Billionen Euro, in deren Portfolien staatliche Wertpapiere in Höhe von 692 Mrd Euro enthalten waren.

Es ist daher nicht überraschend, dass sich die Zweifel an der Solvenz öffentlicher Emittenten in den letzten Monaten negativ auf die Einschätzung der **Finanzinstitute des Euro-Raums** ausgewirkt haben. Wie sehr ihre Kreditwürdigkeit beeinträchtigt wurde, lässt sich daran ablesen, dass die CDS-Spreads für die Banken des Euro-Raums heute höher liegen als nach der Lehman-Insolvenz im September 2008. Demgegenüber bewegen sich die CDS-Spreads für US-amerikanische Banken immer noch unter diesem Niveau, da US-amerikanische Staatsanleihen – trotz der geringfügigen, aber damals viel beachteten Abstufung durch Standard & Poor's am 5. August 2011 – nach wie vor als „sicherer Hafen" angesehen werden (Schaubild 22). Gleichwohl drohen die US-amerikanischen Banken, soweit sie mit europäischen Instituten verflochten sind, durch die Euro-Schuldenkrise in Mitleidenschaft gezogen zu werden, wie die Gerüchte um Morgan Stanley im Oktober 2011 gezeigt haben.

Schaubild 22

CDS-Spreads für Banken im Euro-Raum und in den Vereinigten Staaten[1)]

Tageswerte



1) Gleichmäßig gewichtete durchschnittliche Aufschläge auf vorrangige CDS mit einer Laufzeit von 5 Jahren.

Quelle: Thomson Financial Datastream

135. Die sehr stark zunehmende Inanspruchnahme der **Einlagenfazilität** der EZB, die als eine Art „Vorsichtskasse" der Banken angesehen werden kann, ist ein weiterer Beleg für das sinkende gegenseitige Vertrauen der Finanzinstitute des Euro-Raums. Vor allem in Irland, Griechenland und Italien wurde es für Banken immer schwieriger, ihre Refinanzierung über den Interbankenmarkt zu sichern. Zudem sind in Griechenland die Bankeinlagen von Unternehmen und Privatpersonen merklich zurückgegangen.

Dementsprechend gewann für die Banken in den Problemländern die **Finanzierung über die EZB** an Bedeutung, ein Befund, der sich in ihrem zunehmenden Anteil an den regulären Refinanzierungsgeschäften und vor allem in den beiden letzten Monaten sehr stark steigenden Salden im Zahlungsverrechnungssystem des Europäischen Zentralbanksystems (Kasten 7) niederschlägt. Diese Form der Refinanzierung wird besonders stark von Banken in Irland in Anspruch genommen, gefolgt von italienischen und griechischen Kreditinstituten. Da Griechenland und Irland kaum noch über Sicherheiten für die Refinanzierung bei der EZB verfügen, mussten sie zuletzt von der griechischen Nationalbank im Rahmen der Emergency Liquidity Assistance (ELA) refinanziert werden.

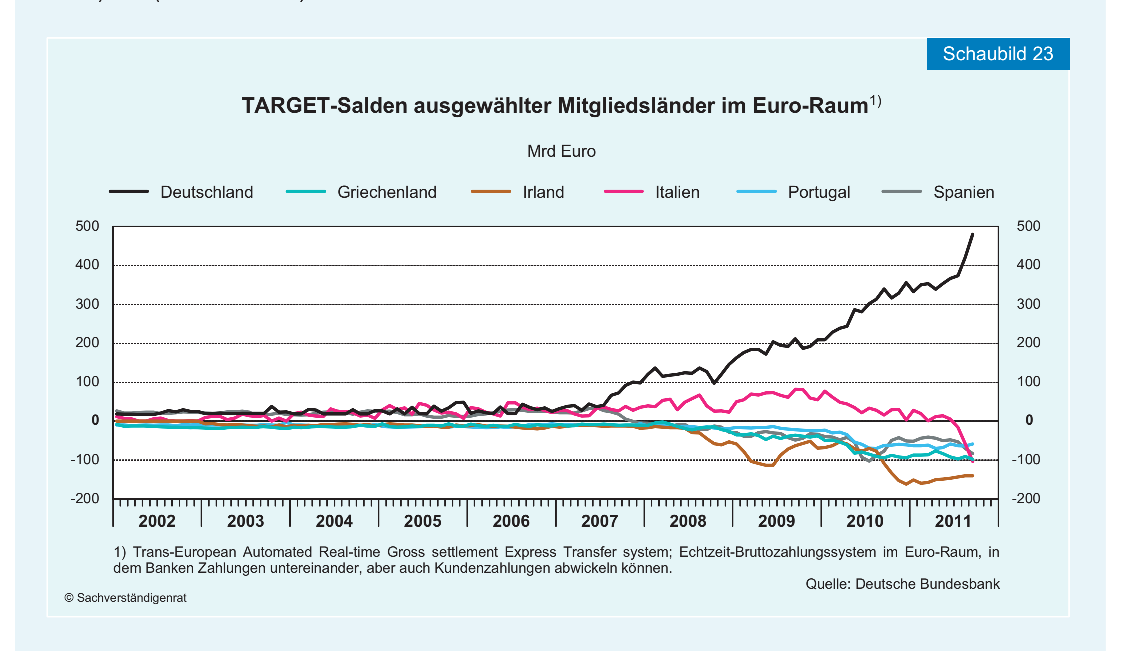
Kasten 7

Zunehmende TARGET-Salden verdeutlichen wachsende Verunsicherung im Finanzsystem

Der Zahlungsverkehr zwischen den Geschäftsbanken des Eurosystems wird über das so genannte TARGET2-System (**T**rans-European **A**utomated **R**eal-time **G**ross settlement **E**xpress **T**ransfer system) abgewickelt. Während die Geschäftsbanken die in einem solchen System auftretenden Salden sofort ausgleichen müssen, kann es zwischen den beteiligten nationalen Notenbanken zu erheblichen Salden kommen. In der Phase von 1999 bis 2007 waren diese vergleichsweise gering. Dies änderte sich jedoch in der Folgezeit, sodass sich bis zum September 2011 ein aggregierter Saldo von mehr als 700 Mrd Euro aufgebaut hat. Die Deutsche Bundesbank weist dabei eine Nettoforderungsposition von 480 Mrd Euro auf, gefolgt von den Niederlanden mit 90 Mrd Euro und Luxemburg mit 80 Mrd Euro. Die höchste Schuldnerposition verzeichnet Irland mit 140 Mrd Euro, an zweiter Stelle liegen Italien und Griechenland mit jeweils 100 Mrd Euro. Hohe negative Salden weisen auch Spanien (80 Mrd Euro) und Portugal (60 Mrd Euro) auf (Schaubild 23).

Schaubild 23

TARGET-Salden ausgewählter Mitgliedsländer im Euro-Raum[1]



1) Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system; Echtzeit-Bruttozahlungssystem im Euro-Raum, in dem Banken Zahlungen untereinander, aber auch Kundenzahlungen abwickeln können.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Das rasche Anschwellen dieser Positionen hat zu einer **lebhaften Kontroverse** über deren Ursachen und Auswirkungen geführt. Saldenmechanisch spiegelt der TARGET-Saldo eines Landes die Differenz zwischen seinem Leistungsbilanzsaldo mit den anderen Mitgliedsländern und dem Kapitalverkehrsbilanzsaldo mit den anderen Mitgliedsländern des Euro-Raums wider. Die

des die Differenz zwischen seinem Leistungsbilanzsaldo mit den anderen Mitgliedsländern des Euro-Raums und dem entsprechenden Kapitalverkehrsbilanzsaldo wider. Die steigenden negativen TARGET-Salden einzelner Mitgliedsländer sind daher entweder auf Leistungsbilanzdefizite zurückzuführen, die nicht mehr durch private Kapitalzuflüsse finanziert worden sind oder auf private Kapitalabflüsse, denen keine entsprechenden Zuflüsse mehr gegenüberstanden.

Dies soll an einem **Beispiel** verdeutlicht werden. Eine deutsche Bank hat eine Forderung gegenüber einer irischen Bank, die fällig wird, und die sie nicht verlängern möchte. Zur Rückzahlung tätigt die irische Bank eine Überweisung von ihrem Konto bei der irischen Notenbank auf das Konto der deutschen Bank bei der Deutschen Bundesbank. Dementsprechend weist die Bundesbank eine Netto-Forderung gegenüber dem TARGET-System auf, die irische Notenbank eine Netto-Verbindlichkeit. Die deutsche Bank verwendet ihr gestiegenes Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zur Verminderung ihrer höher verzinslichen Refinanzierungskredite. Die irische Bank hat durch die Transaktion eine Verminderung ihres Notenbank-Guthabens erfahren. Da diese Guthaben zur Erfüllung der Mindestreserve dienen, muss sie den Ausgleich über eine höhere Kreditaufnahme bei der irischen Notenbank schaffen.

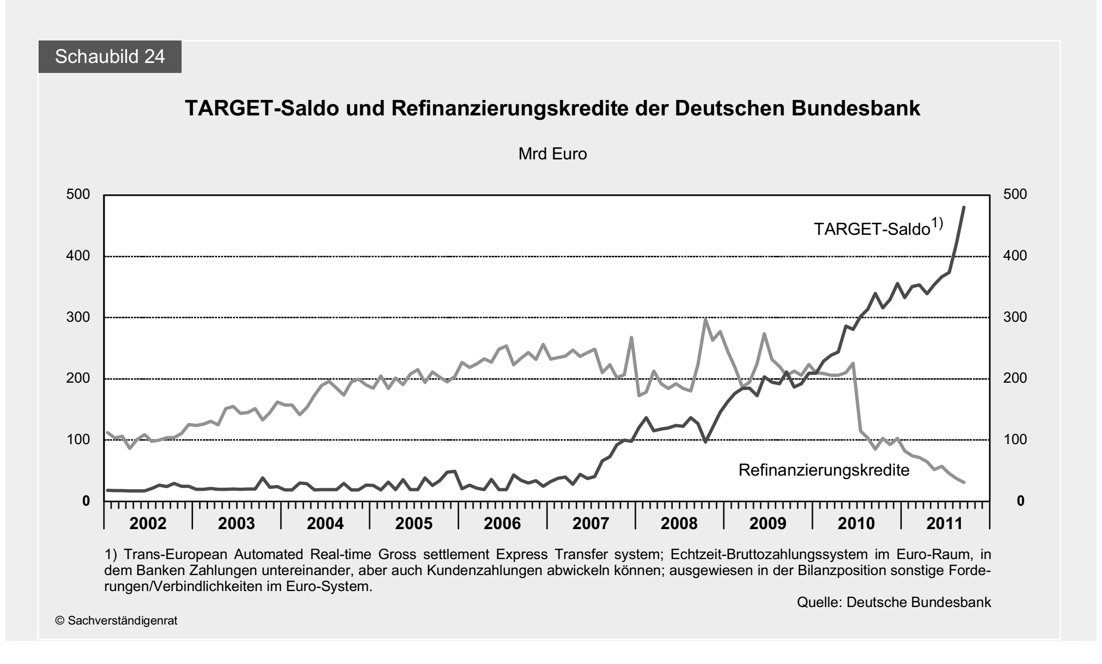
Die hier für den Fall eines Kapitalabflusses geschilderten Effekte würden in gleicher Weise auftreten, wenn ein irisches Unternehmen eine deutsche Maschine kauft und eine entsprechende Überweisung von seiner irischen Bank auf das Konto des deutschen Lieferanten bei einer deutschen Bank vornimmt. Zu TARGET-Salden kann es schließlich auch dadurch kommen, dass ein irischer Bank-Kunde beschließt, einen Teil seiner Guthaben von der irischen auf eine deutsche Bank zu transferieren.

Aufgrund solcher Transaktionen sind die **Refinanzierungskredite der Deutschen Bundesbank** von rund 213 Mrd Euro im Jahresdurchschnitt 2008 auf zuletzt nur noch 31 Mrd Euro zurückgegangen (Schaubild 24). Gleichzeitig ist es zu einem Anstieg der Refinanzierungskredite der irischen Zentralbank an irische Banken von 51 Mrd auf 100 Mrd Euro gekommen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass diese Banken vor allem ab August 2010 zusätzliche Finanzierungsmittel in Höhe von 40 Mrd Euro in Form der Notfallfinanzierung durch die irische Notenbank (Emergency Liquidity Assistence, ELA) erhalten haben.

Schaubild 24

TARGET-Saldo und Refinanzierungskredite der Deutschen Bundesbank

Mrd Euro



1) Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system; Echtzeit-Bruttozahlungssystem im Euro-Raum, in dem Banken Zahlungen untereinander, aber auch Kundenzahlungen abwickeln können; ausgewiesen in der Bilanzposition sonstige Forderungen/Verbindlichkeiten im Euro-System.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Ungeachtet der Tatsache, dass TARGET-Kredite sowohl zur Finanzierung von Leistungs- wie von reinen Finanztransaktionen verwendet werden können, wird in der Debatte häufig angenommen, dass die TARGET-Salden überwiegend zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten in den Problemländern herangezogen werden. Dementsprechend wird kritisiert, dass die zunehmenden TARGET-Salden die Anpassungsprozesse in den peripheren Ländern verlangsamt, wenn nicht verhindert hätten (Sinn und Wollmershäuser, 2011). Dabei wird jedoch verkannt, dass die aggregierten **Leistungsbilanzdefizite der vier GIPS-Länder** (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) von ihrem Höchstwert von 165 Mrd Euro im Jahr 2007 auf 62 Mrd Euro im Jahr 2011 zurückgegangen sind. Zudem ist der Zusammenhang zwischen den nationalen TARGET- und Leistungsbilanzsalden nicht sehr ausgeprägt. So ist Irland auf der einen Seite der mit Abstand größte Netto-Schuldner des TARGET-Systems, auf der anderen Seite jedoch das einzige Problemland mit einem positiven Leistungsbilanzüberschuss im Jahr 2011 und einer in der Summe der Jahre 2009 bis 2011 ausgeglichenen Leistungsbilanz. Umgekehrt ist für Spanien, das im Jahr 2011 mit 32 Mrd Euro das in absoluten Größen bei weitem höchste Leistungsbilanzdefizit aufweist, der negative TARGET-Saldo vergleichsweise gering. Eine zahlenmäßige Übereinstimmung von TARGET-Saldo und Leistungsbilanzsaldo ist somit nur in Portugal und Griechenland erkennbar.

Daher ist auch der Eindruck unzutreffend, dass die Deutsche Bundesbank mit ihrem TARGET-Überschuss von 480 Mrd Euro das kumulierte Leistungsbilanzdefizit der GIPS-Länder finanziert habe. Bei einem deutschen Leistungsbilanzüberschuss gegenüber diesen vier Ländern von kumuliert 74 Mrd Euro im Zeitraum vom 1. Quartal 2008 bis zum 2. Quartal 2011 dürfte der größere Teil des TARGET-Saldos dazu verwendet worden sein, Banken in den Problemländern zu finanzieren, die nicht mehr in der Lage gewesen sind, für fällig werdende Verbindlichkeiten gegenüber deutschen Banken am privaten Markt eine Anschlussfinanzierung zu finden.

Insgesamt spiegeln die steigenden TARGET-Salden in erster Linie die **wachsende Verunsicherung auf den Finanzmärkten**, insbesondere das immer geringere Vertrauen in die Banken der Problemländer wider. Aus diesem Grund wäre es in der jetzigen Situation äußerst riskant, den Zugriff der nationalen Notenbanken auf das TARGET-System zu begrenzen. Es würde bedeuten, dass Finanztransaktionen innerhalb der Währungsunion nicht mehr uneingeschränkt möglich wären, was einem de facto Zusammenbruch des Euro gleichkäme. Die TARGET-Salden können daher nur in Grenzen gehalten und wieder zurückgeführt werden, indem man das Vertrauen in die Banken der Mitgliedsländer wieder herstellt. Dazu kommt es entscheidend darauf an, dass die Qualität der Aktiva dieser Banken, allen voran die der Staatsanleihen, wieder nachhaltig gestärkt wird.

Bei aller berechtigten Besorgnis über die Entwicklung der TARGET-Salden ist es unbegründet, hieraus eine **Beeinträchtigung der Kreditvergabemöglichkeiten** der Banken in den Überschuss-Ländern abzuleiten. So zeigt schon die vom ifo-Institut ab dem Jahr 2003 erhobene „Kredithürde“, dass sich die deutschen Unternehmen seitdem noch nie so wenig von der Kreditseite beeinträchtigt gefühlt haben wie im Sommer und Herbst 2011.

Saldenmechanisch bedeuten die zunehmenden TARGET-Forderungen der Deutschen Bundesbank, dass die deutschen Geschäftsbanken ihre Nachfrage nach Zentralbankgeld immer weniger über Refinanzierungskredite befriedigen müssen, da ihnen Zentralbankgeld durch Überweisungen aus dem Euro-Raum zufließt. Dies hat keinen Einfluss auf ihre Entscheidung, neue Kredite an Inländer zu vergeben, die über die Mindestreserveverpflichtung und Bargeldabzüge mit einem Bedarf der Banken an Zentralbankgeld einhergehen. Sie könnten hierfür jederzeit **uneingeschränkt zusätzliche Refinanzierungskredite** bei der Bundesbank aufnehmen. Da die EZB seit der Finanzkrise eine Refinanzierungspolitik zu einem konstanten Zuteilungssatz verfolgt, würde das auch nicht mit höheren Refinanzierungssätzen einhergehen.

Es gibt schließlich **keine technische Grenze für TARGET-Salden**. Wenn sich die aktuelle Entwicklung fortsetzt, ist zwar in der Tat bald ein Punkt erreicht, bei dem die Refinanzierungskredite der deutschen Banken gegen Null tendieren. Sollten dann weitere Zuflüsse nach Deutschland stattfinden, käme es zu einem Umschlagen von einer Netto-Schuldner- zu einer Netto-Gläubiger-Position der deutschen Banken gegenüber der Deutschen Bundesbank. Um in diesem Fall ein Absinken des Tagesgeldsatzes auf Null zu vermeiden, müsste die EZB zinstragende Anlagemöglichkeiten für das überschüssige Zentralbankgeld bieten. Dies kann durch die Einlagenfazilität geschehen, oder aber durch Termineinlagen und die Emission kurzfristiger Anleihen der EZB. In Ländern mit hohen Devisenmarkt-Interventionen ist eine solche Konstellation häufig zu beobachten.

Schließlich ist nicht zu verkennen, dass die TARGET-Salden ein **Haftungsrisiko** für Deutschland mit sich bringen. Zwar haften zunächst die Mitgliedstaaten für negative TARGET-Salden ihrer Notenbank. Sollte es jedoch zur Zahlungsunfähigkeit eines Teilnehmerlandes kommen, müsste der Verlust von der EZB getragen werden und würde damit gemäß dem deutschen Anteil am Kapital der EZB von 27 vH einen entsprechenden Vermögensverlust für Deutschland bedeuten. Die Verlustbeteiligung ist somit unabhängig von der Höhe eines eventuellen positiven TARGET-Saldos.

2. Immer umfangreichere Rettungsprogramme ohne nachhaltige Wirkung

136. Die seit Anfang des Jahres 2010 zu beobachtende Verunsicherungsspirale verdeutlicht, dass es mit den bisherigen Rettungsprogrammen nicht gelungen ist, die Situation nachhaltig zu stabilisieren. Meist unter dem akuten Druck der Märkte wurden so ständig neue Hilfsaktionen erforderlich (Tabelle 9):

- Am 2. Mai 2010 gewährten die Mitgliedsländer des Euro-Raums und der Internationale Währungsfonds (IWF) als Liquiditätshilfe Kredite an **Griechenland** in Höhe von 110 Mrd Euro.

- Am 9. Mai 2010 folgte der Beschluss, mit der EFSF einen für alle Mitgliedsländer des Euro-Raums zugänglichen auf drei Jahre **befristeten Rettungsschirm** mit einem Garantievolumen von 440 Mrd Euro aufzuspannen. Zu dem Rettungsschirm gehören zusätzliche Kreditfazilitäten in Höhe von 250 Mrd Euro durch den IWF und von 60 Mrd Euro über den von der Europäischen Kommission bereitgestellten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM). Insbesondere aufgrund der zur Erlangung eines erstklassigen Ratings erforderlichen Übersicherung verfügte die EFSF zunächst nur über ein effektives Darlehensvolumen von 250 Mrd Euro. Da bisher der größte Teil der Hilfen durch bilaterale Kredite bereitgestellt wurde, gefolgt von Mitteln des IWF und des EFSM, wurde die EFSF nur mit einem Betrag von 9,1 Mrd Euro in Anspruch genommen.

- Da die EFSF nur als eine temporäre Institution errichtet wurde, beschlossen die Staats- und Regierungschefs im Oktober 2010, ab Juni 2013 mit dem **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) einen permanenten Rettungsschirm zu etablieren, der in wesentlichen Teilen im März 2011 verabschiedet wurde. Um eine effektive Ausleihkapazität von 500 Mrd Euro gewährleisten zu können, vereinbarten die Mitgliedsländer eine Kombi-

nation aus eingezahltem und von durch Garantien abrufbarem Kapital. Einem eingezahlten Kapital in Höhe von 80 Mrd Euro sollen somit 620 Mrd Euro abrufbares Kapital gegenüberstehen. Die Beschlüsse sehen vor, dass Deutschland ab dem Jahr 2013 in mehreren Tranchen 22 Mrd Euro einzahlt und Garantien in Höhe von 168,3 Mrd Euro bereithält. Der ESM sieht explizit die Möglichkeit einer Beteiligung privater Gläubiger vor, wenn ein Land sich in einer Solvenzkrise im Unterschied zu einer Liquiditätskrise befindet. Allerdings hängt dies von der Analyse der Schuldentragfähigkeit des betreffenden Landes ab.

Tabelle 9

Hilfen für die europäischen Krisenländer und Ausleihkraft der Krisenfonds[1]

Mrd Euro

Schuldnerländer	EFSF[2]				EFSM[3]	IWF[4]				Bilaterale Kredite
	1. Paket	2. Paket[5]	neues 2. Paket[5]	insgesamt		1. Paket	2. Paket[5]	neues 2. Paket[5]	insgesamt	1. Paket[5]
Griechenland (geplant)	–	(73)	96,7	96,7	–	30	(36)	33,3	63,3	(80)
davon ausgezahlt	**–**	**–**	**0**	**0**	**–**	**17,9**	**–**	**0**	**17,9**	**47,1**
Portugal (geplant)	26				26	26				–
davon ausgezahlt	**5,8**				**14,1**	**10,4**				**–**
Irland (geplant)	17,7				22,5	22,5				4,8
davon ausgezahlt	**3,3**				**13,9**	**8,7**				**4,8**
Bankenrekapitalisierung[6] ...	50				x	x				x
Insgesamt (geplant)	190,4				48,5	111,8				84,8
davon ausgezahlt	**9,1**				**28**	**37**				**51,9**
Ausleihkraft insgesamt	440				60	x				x
Verbleibende Ausleihkraft ..	430,9				32,0	x				x
Verbleibende Ausleihkraft, wenn alle geplanten Auszahlungen vollzogen sind	249,6				11,5	x				x

1) Stand: Anfang Oktober 2011.– 2) Europäische Finanzstabilisierungsfazilität.– 3) Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus.– 4) Internationaler Währungsfonds.– 5) Das ursprünglich geplante erste Paket betrug 80 Mrd Euro. Am 21. Juli 2011 haben sich die Staats- und Regierungschefs auf die Finanzierung Griechenlands über ein zweites Paket, welches das erste ablösen sollte, geeinigt. Am 28. Oktober 2011 haben sie sich auf eine neues zweites Paket in Höhe von 130 Mrd Euro geeinigt. Das ursprünglich zweite Paket wird daher nicht in Kraft treten, sodass die sechste Tranche für Griechenland wahrscheinlich aus dem ersten Paket gezahlt wird.– 6) Orientiert sich an dem im Oktober 2011 durch die EBA ermittelten Rekapitalisierungsbedarf der Banken von Irland, Italien, Portugal und Spanien.

Quelle: EU

– Um eine effektive Ausleihkapazität der EFSF von 440 Mrd Euro gewährleisten zu können, wurde auf dem Krisengipfel vom 21. Juli 2011 beschlossen, das Garantievolumen der EFSF auf 780 Mrd Euro zu erhöhen. Deutschlands Beitrag steigt dadurch von 123 Mrd Euro auf 211 Mrd Euro. Zudem wurde beschlossen, die **Handlungsmöglichkeiten der EFSF** auszuweiten. Insbesondere soll es der Fazilität nunmehr möglich sein, Anleihen auf dem Sekundärmarkt zu erwerben und ihre Mittel zur Rekapitalisierung von Banken einzusetzen. Schließlich kann sie nun Kredite an Problemländer mit einem deutlich reduzierten Zinsaufschlag vergeben.

– Die **Europäische Zentralbank** entschloss sich bereits im Mai 2010 zum Ankauf von Staatsanleihen (Securities Markets Programme, SMP), um auf diese Weise einen Beitrag zur Entspannung auf den Anleihemärkten zu leisten. Insgesamt stiegen ihre Anleihebestände in kurzer Zeit um rund 75 Mrd Euro. Im August 2011 wurde die EZB dann erneut

auf dem Kapitalmarkt aktiv, um den Zinsanstieg für italienische und spanische Anleihen in Grenzen zu halten. Bisher erhöhten sich ihre Anleihebestände dadurch um zusätzlich rund 100 Mrd Euro.

3. Konsequente Stabilisierungsprogramme ohne Wirkung auf die Märkte

137. Die trotz immer umfangreicherer Rettungsprogramme weiter zunehmende Verunsicherung der Finanzmärkte lässt sich auf den ersten Blick nur schwer damit vereinbaren, dass in den Ländern mit sehr hohen Defiziten, die häufig als GIPS-Länder bezeichnet werden, besonders tief greifende **Konsolidierungsprogramme** in Angriff genommen worden sind, die zu einer spürbaren Verbesserung der Haushaltslage geführt haben. Nimmt man das Jahr 2009 als Ausgangspunkt, so ist der Fehlbetrag in allen vier Ländern erheblich zurückgegangen, wobei Griechenland mit einer Rückführung des Fehlbetrags um 7,0 Prozentpunkte über zwei Jahre insgesamt die stärkste Konsolidierung erreichen konnte. In Anbetracht der zuvor eingetretenen Fehlentwicklungen sind die Defizite allerdings nach wie vor sehr hoch. Irland wird in diesem Jahr mit einem negativen Budgetsaldo von 10 vH vermutlich noch vor Griechenland (8,5 vH) liegen (Tabelle 10).

Tabelle 10

Finanzierungssaldo des Staates in Ländern des Euro-Raums und in hoch verschuldeten G7-Ländern

Zeitraum	Problemländer im Euro-Raum					Hoch verschuldete G7-Länder					Nachrichtlich: Deutschland
	Griechenland	Irland	Portugal	Spanien	**Durchschnitt[1] GIPS**	Italien	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten	Japan	**Durchschnitt[1]**	
	In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)										
1992	–11,5	– 2,9	– 3,3	– 3,9	**– 5,0**	–10,4	– 6,3	– 5,9	0,8	**– 4,2**	– 2,4
1993	–12,4	– 2,7	– 6,1	– 6,6	**– 7,2**	–10,0	– 7,8	– 5,1	– 2,4	**– 4,7**	– 3,0
1994	– 9,0	– 1,9	– 5,6	– 6,0	**– 6,2**	– 9,1	– 6,6	– 3,7	– 3,7	**– 4,0**	– 2,5
1995	– 7,0	– 2,0	– 3,4	– 6,5	**– 5,9**	– 7,4	– 5,7	– 3,3	– 4,6	**– 3,9**	– 9,5
1996	– 6,8	– 0,1	– 2,9	– 4,9	**– 4,6**	– 7,0	– 4,0	– 2,3	– 5,1	**– 3,2**	– 3,4
1997	– 6,0	1,4	– 1,7	– 3,4	**– 3,2**	– 2,7	– 2,1	– 0,9	– 4,0	**– 1,8**	– 2,8
1998	– 3,9	2,2	– 1,8	– 3,2	**– 2,7**	– 3,1	– 0,1	0,3	– 5,6	**– 1,1**	– 2,3
1999	– 3,1	2,6	– 0,9	– 1,4	**– 1,3**	– 1,8	0,9	0,7	– 7,4	**– 1,1**	– 1,6
2000	– 3,7	4,7	– 1,1	– 1,0	**– 0,9**	– 0,9	1,3	1,5	– 7,6	**– 0,5**	1,1
2001	– 4,3	0,8	– 2,4	– 0,7	**– 1,3**	– 3,1	0,6	– 0,6	– 6,3	**– 1,7**	– 3,1
2002	– 4,8	– 0,5	– 1,0	– 0,5	**– 1,2**	– 3,0	– 2,0	– 3,9	– 8,0	**– 4,6**	– 3,8
2003	– 5,7	0,3	0,0	– 0,2	**– 1,0**	– 3,5	– 3,3	– 4,9	– 8,0	**– 5,4**	– 4,2
2004	– 7,4	1,3	– 0,2	– 0,3	**– 1,3**	– 3,6	– 3,4	– 4,4	– 6,2	**– 4,7**	– 3,8
2005	– 5,3	1,7	– 2,5	1,0	**– 0,3**	– 4,4	– 3,3	– 3,2	– 4,8	**– 3,6**	– 3,3
2006	– 6,1	2,9	– 0,4	2,0	**0,6**	– 3,3	– 2,6	– 2,0	– 4,0	**– 2,5**	– 1,7
2007	– 6,7	0,1	– 3,2	1,9	**– 0,2**	– 1,5	– 2,7	– 2,7	– 2,4	**– 2,7**	0,2
2008	– 9,8	– 7,3	– 3,5	– 4,1	**– 5,2**	– 2,7	– 4,9	– 6,5	– 4,2	**– 5,9**	– 0,1
2009	–15,5	–14,2	–10,1	–11,1	**–12,0**	– 5,3	–10,3	–12,8	–10,3	**–12,0**	– 3,2
2010	–10,4	–32,0	– 9,1	– 9,2	**–11,3**	– 4,5	–10,2	–10,3	– 9,2	**–10,1**	– 4,3
2011	– 8,5	–10,3	– 5,9	– 6,1	**– 6,8**	– 4,0	– 8,5	– 9,6	–10,3	**– 9,7**	– 1,1
	Entwicklung im Zeitraum 2009 bis 2011 (Prozentpunkte)										
2009/ 2011	**7,0**	**3,9**	**4,2**	**5,0**	**5,2**	**1,3**	**1,8**	**3,2**	**– 0,0**	**2,4**	**2,1**

1) Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt auf Basis von Kaufkraftparitäten (KKP).

Quellen: BEA, IWF und eigene Schätzung

Die besonders einschneidenden Sparmaßnahmen Griechenlands werden auch mit dem von der Financial Times errechneten „**Financial Pain Index**“ deutlich. Danach ergibt sich im Jahr 2011 aus den Sparprogrammen und den Steuererhöhungen für einen durchschnittlichen Haushalt in Griechenland eine Einkommenssenkung um 13,7 vH, das ist mehr als das Doppelte der Einschnitte in Irland (6,7 vH) und Spanien (4,8 vH).

138. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich durch die ungünstigere konjunkturelle Entwicklung, den nach wie vor weiter steigenden Schuldenstand und die höheren Zinsen zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Finanzen ergeben haben, die den Konsolidierungsbemühungen entgegenwirken. Diese Einflüsse lassen sich isolieren, wenn man anstelle des tatsächlichen Budgetsaldos den **um konjunkturelle Effekte bereinigten Primärsaldo** betrachtet; dieser Indikator errechnet sich aus der Differenz zwischen den um konjunkturelle Effekte bereinigten Einnahmen und Ausgaben, wobei die Zinsaufwendungen nicht bei den Ausgaben berücksichtigt werden (Tabelle 11). Nach den Berechnungen des IWF vom September 2011 hat Griechenland bei diesem Indikator eine Rückführung des Defizits um fast 13 Prozentpunkte erzielt. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Defizit mittlerweile etwas höher anzusetzen ist, hat das Land damit seinen Haushalt wesentlich stärker konsolidiert als Irland, Portugal oder Spanien.

Mit einem konjunkturbereinigten Primärüberschuss von 1,9 vH im Jahr 2011 hebt sich **Italien** positiv von den GIPS-Ländern und insbesondere den hoch verschuldeten G7-Ländern außerhalb des Euro-Raums ab.

Tabelle 11

Konjunkturbereinigter Primärsaldo des Staates in Ländern des Euro-Raums und in hoch verschuldeten G7-Ländern[1)]

Zeitraum	Problemländer im Euro-Raum						Hoch verschuldete G7-Länder				Nachrichtlich: Deutschland
	Griechenland	Irland	Portugal	Spanien	**Durchschnitt[2)] GIPS**	Italien	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten	Japan	**Durchschnitt[2)]**	
	In Relation zum Produktionspotenzial (vH)										
2006	– 3,5	– 4,8	– 1,0	2,1	**– 1,8**	0,7	– 1,3	– 0,0	– 3,4	**– 1,6**	1,2
2007	– 5,3	– 7,9	– 0,6	1,3	**– 3,1**	2,5	– 1,7	– 0,1	– 2,1	**– 1,3**	2,5
2008	– 8,3	–12,5	– 0,4	– 4,2	**– 6,4**	2,4	– 4,3	– 2,5	– 3,0	**– 3,3**	1,9
2009	–13,1	– 9,8	– 5,7	– 8,5	**– 9,3**	0,9	– 6,8	– 4,9	– 6,2	**– 6,0**	1,0
2010	– 5,8	– 6,0	– 5,3	– 6,1	**– 5,8**	1,2	– 5,6	– 5,1	– 6,3	**– 5,7**	0,5
2011	– 0,4	– 3,4	– 0,1	– 2,9	**– 1,7**	1,9	– 3,5	– 4,8	– 6,7	**– 5,0**	1,4
	Entwicklung im Zeitraum 2009 bis 2011 (Prozentpunkte)										
2009/ 2011	**12,7**	**6,4**	**5,6**	**5,5**	**7,6**	**1,0**	**3,3**	**0,1**	**– 0,5**	**1,0**	**0,4**

1) Finanzierungssaldo abzüglich Zinsausgaben und bereinigt um konjunkturelle Komponenten.– 2) Ungewichtet.

Quelle für Grundzahlen: IWF

139. Wie die bis zuletzt ansteigenden Risikoprämien für Anleihen der europäischen Problemländer verdeutlichen, haben die Konsolidierungserfolge die Markteinschätzung dieser Länder

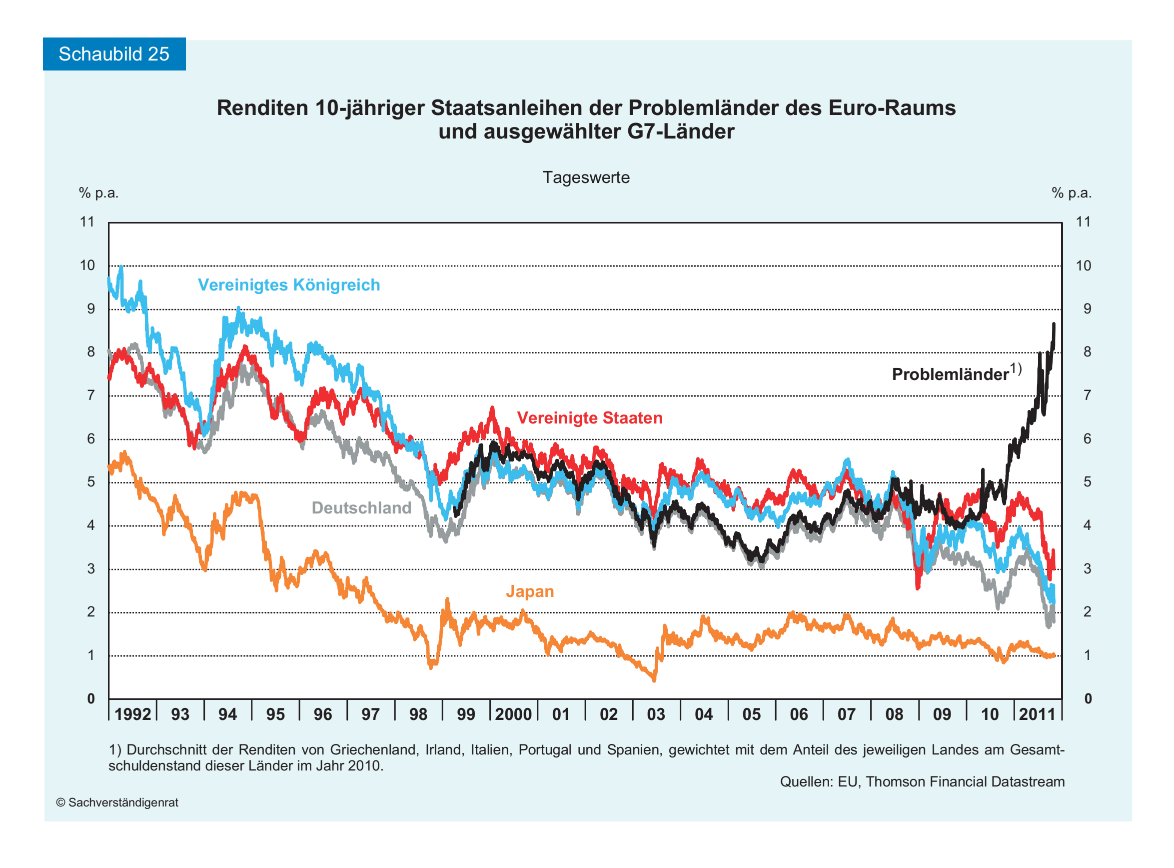
nicht positiv beeinflussen können. Die einzige Ausnahme ist der Rückgang der irischen Risikoprämie, der neben ersten Erfolgen der eingeleiteten Sparmaßnahmen damit zu erklären ist, dass bei dem Krisengipfel vom 21. Juli 2011 die Zinszahlungen Irlands für seine Kredite aus der EFSF deutlich gesenkt wurden.

140. Die beachtlichen Konsolidierungsanstrengungen der GIPS-Länder werden deutlich, wenn man sie mit den Entwicklungen in **hoch verschuldeten G7-Ländern** vergleicht. So sind in Japan und den Vereinigten Staaten bisher nur sehr verhaltene Anstrengungen zur Defizitreduktion eingeleitet worden. Auch das Vereinigte Königreich bleibt in seinen Konsolidierungsbemühungen hinter Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zurück. Während der konjunkturbereinigte Primärsaldo in den GIPS-Ländern in den Jahren von 2009 bis 2011 um (7,6) Prozentpunkte (ungewichteter Durchschnitt) zurückgeführt wurde, ging diese Größe im Durchschnitt der drei G7-Länder nur um einen Prozentpunkt zurück. Auch die absolute Höhe der Haushaltsdefizite ist dort im Durchschnitt höher als im Durchschnitt der europäischen Problemländer. Mit einer Schuldenstandsquote von 233 vH liegt Japan an der Spitze der OECD-Länder. Gleichwohl können sich Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten zu ähnlich niedrigen Zinsen auf den Kapitalmärkten finanzieren wie die Bundesrepublik Deutschland (Schaubild 25).

Schaubild 25

Renditen 10-jähriger Staatsanleihen der Problemländer des Euro-Raums und ausgewählter G7-Länder

Tageswerte



1) Durchschnitt der Renditen von Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien, gewichtet mit dem Anteil des jeweiligen Landes am Gesamtschuldenstand dieser Länder im Jahr 2010.

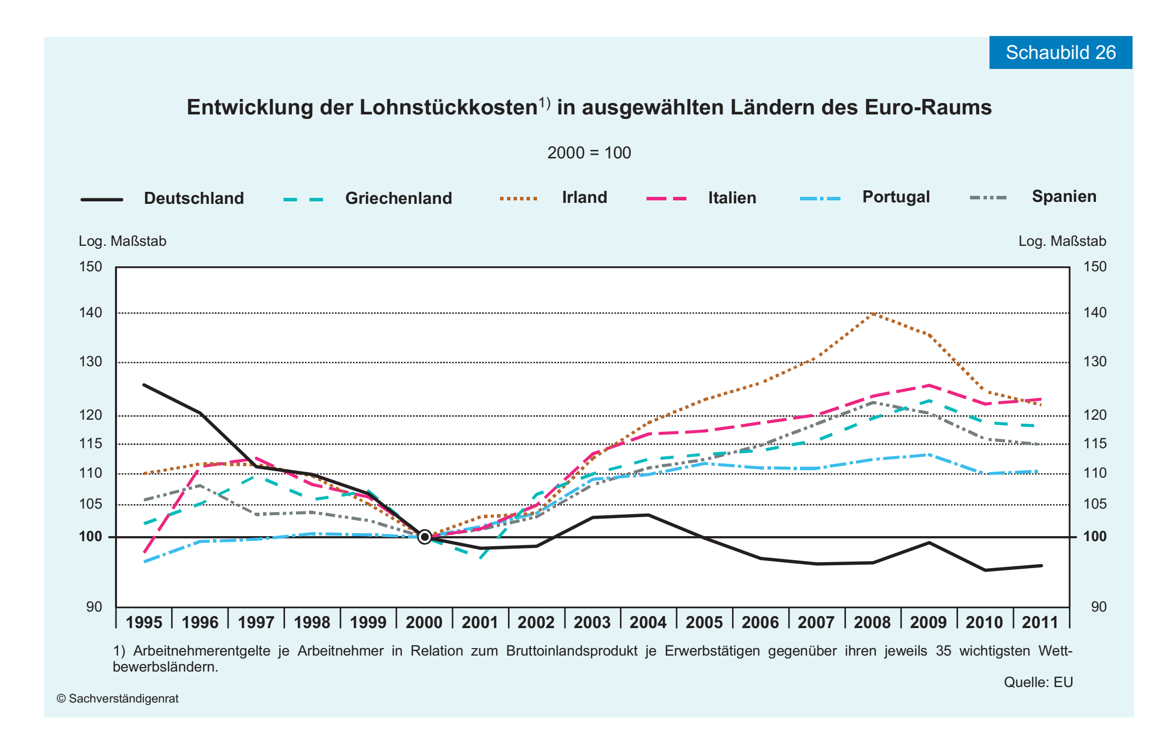
Quellen: EU, Thomson Financial Datastream

Während sich die Märkte von den Konsolidierungsanstrengungen der Problemländer offensichtlich bisher kaum beeindrucken ließen und deren Situation durch steigende Risikoprämien noch erschwerten , „belohnten“ sie die wenig disziplinierte Fiskalpolitik der hoch verschuldeten G7-Länder mit historisch niedrigen Anleiherenditen. Die Ursache hierfür ist in dem Insol-

venzrisiko zu sehen, das durch die Teilnahme an der Währungsunion entsteht, und deshalb für andere hoch entwickelte Länder nicht in gleicher Weise gegeben ist.

141. Wenn es den Problemländern mit ihren Sparprogrammen bisher nicht gelungen ist, die Märkte zu überzeugen, so dürfte dies nicht unerheblich damit zusammenhängen, dass ihre Volkswirtschaften seit Jahren mit **erheblichen Strukturproblemen** zu kämpfen haben. Diese wurden durch die Krise teilweise noch verschärft und sie sind ein erhebliches Hindernis für eine rasche Belebung der Wirtschaftsaktivität, mit der sich die Verschuldungslage am einfachsten entspannen ließe.

– Generell sind in allen fünf Ländern die Löhne seit Jahren stärker gestiegen als die Produktivität, sodass ihre **Lohnstückkosten** (relativ zu ihren wichtigsten Wettbewerbern) im Jahr 2011 um rund 20 vH höher liegen als im Jahr 2000 (Schaubild 26). Vor allem Irland hat hierbei mittlerweile eine beachtliche Korrektur erzielen können, in Anbetracht der zuvor eingetretenen massiven Fehlentwicklungen ist dies jedoch keinesfalls ausreichend. Sehr ungünstig schneidet bei diesem Indikator Italien ab. Da allen Ländern die Anpassung über eine nominale Abwertung versperrt ist, bleibt ihnen nur der schmerzhafte Weg der Lohnsenkung, der zwar die Wettbewerbsfähigkeit verbessert, die Verschuldungsprobleme der privaten Haushalte jedoch noch verschärft.



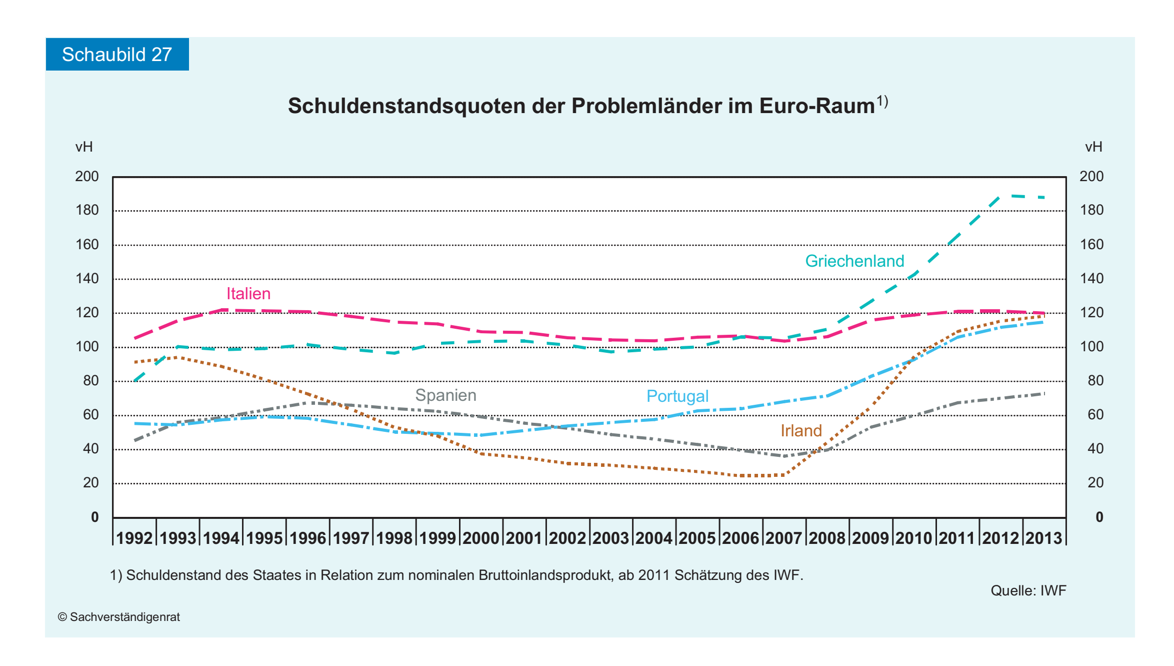
1) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen gegenüber ihren jeweils 35 wichtigsten Wettbewerbsländern.

– Für Italien, Irland und Portugal ist auf absehbare Zeit kaum mit einem nennenswerten Rückgang der **Schuldenstandsquote** zu rechnen (Schaubild 27, Seite 92). Zum einen nimmt die Neuverschuldung in den nächsten Jahren weiter zu, wenn auch mit geringeren Beträgen, zum anderen wird sich das nominale Bruttoinlandsprodukt, das im Nenner der Schuldenstandsquote steht, nur wenig dynamisch entwickeln. Damit bleiben diese Länder

auf lange Zeit sehr anfällig für einen globalen Anstieg der Zinsniveaus wie für höhere landesspezifische Risikoprämien. Griechenland wird seine Verschuldung ohnehin nur mit einem deutlichen Schuldenschnitt in den Griff bekommen.

– Auch bei der **Arbeitslosigkeit** wird es länger dauern, bis sich erste Erfolge der Reformen einstellen werden. Spanien und Griechenland leiden seit vielen Jahren unter einer erheblichen Unterbeschäftigung, die selbst in den Boomjahren nur teilweise zurückgeführt werden konnte. Dementsprechend sind dort die Arbeitslosenquoten im Juli 2011 mit 21,8 vH beziehungsweise 17,6 vH besonders hoch; für junge Menschen sind die Beschäftigungsperspektiven bei Arbeitslosenquoten von 47,3 vH beziehungsweise 43,5 vH äußerst ungünstig.

– In Ländern wie Portugal und Italien, die selbst im weltwirtschaftlich günstigen Umfeld der Jahre 2004 bis 2007 nur vergleichsweise **geringe Zuwachsraten der Wirtschaftsleistung** erzielen konnten, wird es ohne Strukturreformen kaum möglich sein, auf einen Wachstumspfad zu gelangen, der es erlaubt, die Schuldenstandsquote wieder deutlich zu reduzieren.



1) Schuldenstand des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, ab 2011 Schätzung des IWF.

Quelle: IWF

142. Strukturreformen sind **langfristige Prozesse**, bei denen die Auswirkungen oftmals erst nach vielen Jahren sichtbar werden. Deutschland brauchte etwa ein Jahrzehnt, um seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit, die in den 1990er-Jahren nach der Wiedervereinigung und der Aufwertung der D-Mark eingebrochen war, wiederherzustellen. Die Erfahrungen des IWF zeigen ebenfalls, dass Länder häufig mehrjährige und wiederholte Programme durchlaufen mussten, um die erforderlichen Anpassungen abzuschließen. In den Problemländern des Euro-Raums wird mit einem längeren Reformprozess zu rechnen sein. Hingegen sind die Märkte gewohnt, in sehr viel kürzeren Zeiträumen zu handeln und reagieren deshalb empfindlich auf jede Meldung, die auf ein Nachlassen des politischen Willens oder der Fähigkeit zur Anpas-

sung hinweisen könnte. Negative Marktreaktionen können dann wiederum zur Verschlechterung der Durchsetzungschancen von Reformprogrammen beitragen. Aus diesem Grund wäre es geboten, dass sich Länder, die unter verschärfter Beobachtung stehen, auf ein mehrjähriges Anpassungsprogramm verpflichten, das von einem möglichst neutralen Dritten laufend überwacht wird. Vor diesem Hintergrund sollten Italien und Spanien mit dem IWF ein vorbeugendes Programm (Precautionary Stand-by) vereinbaren und damit ein klares politisches Signal der Selbstbindung setzen.

III. „Geld, das man nicht selbst herstellen kann“: Das besondere institutionelle Umfeld der Europäischen Währungsunion

143. Die diametrale Entwicklung der Zinsen für Problemländer auf der einen und für die hoch verschuldeten G7-Länder (Japan, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten) auf der anderen Seite reflektiert die grundlegende Besonderheit der Mitgliedschaft in einer Währungsunion. Wenn die Märkte heute – trotz der extrem hohen Neuverschuldung der Vereinigten Staaten und einer wenig gesicherten Perspektive für eine baldige Konsolidierung – US-amerikanische Staatsanleihen als einen „**sicheren Hafen**“ ansehen und deshalb bereit sind, diese zu einer historisch niedrigen Rendite zu erwerben, ist das darauf zurückzuführen, dass eine Zahlungsunfähigkeit dieses Landes so gut wie ausgeschlossen ist.

Sofern die US-amerikanische Politik keinen technischen Zahlungsausfall verursacht, indem sie die gesetzlich fixierte Grenze für den Schuldenstand nicht rechtzeitig anhebt, kann sich ein Investor im Prinzip darauf verlassen, dass US-amerikanische Staatsanleihen absolut sicher sind. Im Notfall werden alle fälligen Anleihen von der US-amerikanischen Notenbank aufgekauft. So hat die **Federal Reserve** (FED) im Rahmen ihres Quantitative Easing II allein in den letzten zwölf Monaten US-amerikanische Staatsanleihen im Wert von 860 Mrd US-Dollar erworben. Auch bei englischen Staatsanleihen rechnen die Anleger mit der uneingeschränkten Unterstützung durch die **Bank of England**. Im Rahmen ihres Quantitative Easing hat sie im Jahr 2009 Staatsanleihen in Höhe von 200 Mrd Pfund Sterling erworben, was 14 vH in Relation zum damaligen Bruttoinlandsprodukt entspricht. Am 7. Oktober 2011 hat die englische Notenbank beschlossen, das Volumen auf 275 Mrd Pfund auszuweiten. Die **Bank von Japan** hat am 27. Oktober 2011 angekündigt, ihr Ankaufprogramm für Wertpapiere von 50 Billionen Yen (467 Mrd Euro) um 5 Billionen Yen auszuweiten.

144. De facto besteht für diese drei Länder somit grundsätzlich **kein Liquiditätsproblem**, da sie ausschließlich in ihrer Landeswährung verschuldet und aufgrund der Unterstützung durch die Notenbank in der Lage sind, das zur Rückzahlung erforderliche Geld uneingeschränkt selbst zu schaffen. Und es kann somit auch nicht die Situation eintreten, dass sich aus einem temporären Liquiditätsproblem allein aufgrund steigender Zinsen ein Solvenzproblem entwickelt.

Durch den Eintritt in die Währungsunion haben sich demgegenüber für die Mitgliedsländer des Euro-Raums die Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzierung grundlegend geändert. Ihre Verschuldung ist in Euro denominiert, ohne dass sie in der Lage wären, die zur Rückzahlung benötigten Mittel durch ihre nationale Notenbank selbst bereitzustellen. Mit der Über-

nahme des Euro sind die Teilnehmerländer somit das Risiko der Zahlungsunfähigkeit eingegangen, das in dieser Form sonst nur für Schwellenländer besteht, die sich in einer **Fremdwährung verschulden** müssen, da sie nicht in der Lage sind, auf dem Kapitalmarkt Anleihen in der eigenen Währung abzusetzen. Man spricht dabei von der „**Original Sin**".

145. Von namhaften Ökonomen wurde darin ein besonderer Vorteil der Währungsunion gesehen, da dies Staaten dazu zwinge, ihre Schulden in einem Geld zu begleichen, das sie nicht selbst herstellen können (Sievert, 1992). Damit verbindet sich die Hoffnung, Preisstabilität herstellen zu können, indem man sie gleichsam von außen vorgibt, weil die Mitgliedsländer nicht mehr in der Lage sind, die Geldillusion ihrer Bürger über Inflation und Abwertung zu nutzen. Sie müssen daher die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen und ihrer Wirtschaft durch geeignete wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, nicht zuletzt durch eine solide Finanzpolitik gewährleisten. Ein wesentliches Element des Maastricht- und des Lissabon-Vertrags ist daher die **Nicht-Beistandsklausel**, die die nationale Verantwortlichkeit in der Finanzpolitik garantieren soll. Wenn die Finanzmärkte in der Lage sind, rechtzeitig die Solvenzprobleme eines Landes zu identifizieren und über die Sanktion steigender Zinsen ein politisches Gegensteuern zu erreichen, wird die nationale Fiskalpolitik diszipliniert. Die Rahmenbedingungen der Währungsunion wurden somit als besonders förderlich für die Fiskaldisziplin angesehen.

146. Ergänzend wurden die Maastricht-Kriterien und im Jahr 1997 der **Stabilitäts- und Wachstumspakt** zur Prävention und Korrektur finanzpolitischer Fehlentwicklungen der Nicht-Beistandsklausel zur Seite gestellt. Zwar war den Vätern der Währungsunion klar, dass wenige Jahre des Einübens solider Finanz- und Wirtschaftspolitik noch keine Solidität und schon gar keine Stabilitätskultur machen. Die Hoffnung bestand jedoch, dass die Vorgaben für fiskalpolitische Disziplin besser als nichts seien. Die Hoffnung trog. Anders gewendet: Sie wurde betrogen – nicht zuletzt, sondern zuallererst von Deutschland und Frankreich.

147. Demgegenüber haben die Autoren des **Delors-Berichts**, in dem von den damaligen Notenbankpräsidenten der EU und Wissenschaftlern im Jahr 1989 erstmals die Blaupause für die Europäische Währungsunion entwickelt wurde, frühzeitig auf das Risiko hingewiesen, dass die von Märkten ausgehenden Disziplinierungsmechanismen entweder zu langsam und zu schwach oder aber zu plötzlich und zu abrupt ausfallen könnten.

Die Entwicklungen seit Beginn der Währungsunion decken sich weitgehend mit den Erwartungen des Delors-Berichts, in dem ganz konkret das Problem angesprochen wurde, dass der Zugang zu einem großen Kapitalmarkt zunächst einmal die **Finanzierung ökonomischer Ungleichgewichte** erleichtern könne. Die Versuchung war für die Mitgliedsländer groß, den sofortigen Vorteil niedriger Zinsen zu genießen und die mittelfristig notwendigen realwirtschaftlichen Anpassungen zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit aufzuschieben. So ist es in der Währungsunion über nahezu neun Jahre hinweg zu keinen nennenswerten Zinsaufschlägen gegenüber der Rendite von Bundesanleihen gekommen. Dies gilt selbst für Griechenland, obwohl es ständig die 3 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht überschritt, seine

Schuldenstandsquote sich bei einer sehr guten Konjunkturentwicklung durchweg in der Nähe von 100 vH bewegte und die Verschuldungsdaten Jahr für Jahr ex post nach oben revidiert werden mussten. Die Finanzmarktteilnehmer haben in der Tat die Bonität der Mitgliedsländer des Euro-Raums in ruhigeren Zeiten nicht hinreichend differenziert betrachtet. Dies kann mit Fehlinformationen durch die Länder, etwa im Falle Griechenlands, zusammenhängen, das wiederholt falsche Zahlen geliefert hat, oder das Ergebnis einer fehlenden Glaubwürdigkeit der Nicht-Beistandsklausel im Lissabon-Vertrag sein.

148. Wie die seit der Lehman-Insolvenz im September 2008 eingetretene markante **Aufspreizung der Zinsaufschläge** illustriert, wird nun von den Investoren bei immer mehr Ländern ein deutliches Solvenzrisiko gesehen. Gewichtet man die Risikoaufschläge mit dem Anteil der Anleihen am gesamten Anleihebestand der Problemländer, hat sich der Risikoaufschlag seither ständig und teilweise sprunghaft erhöht (Schaubild 20 Seite 80) Zudem zeigen sich die befürchteten abrupten Änderungen. Die Finanzmärkte reagieren jetzt mit einer differenzierten Einschätzung der Bonität der Anleihen europäischer Staaten, die eher wie eine Abstrafung einzelner Länder ex post erscheint. Übertreibungen sind dabei nicht ausgeschlossen, selbst wenn die aktuellen Zinsdifferenziale Anreize für eine solide Finanzpolitik in der Zukunft setzen dürften.

149. Bei der Disziplinierung von Staaten durch die Finanzmärkte stellt sich das grundsätzliche Problem, dass es ähnlich wie bei einem Bank-Run zu **selbstverstärkenden Effekten** kommen kann, bei denen sich aus einem temporären Liquiditätsproblem ein dauerhaftes Solvenzproblem entwickelt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Solvenz eines Landes zum einen wesentlich von den Zinsen, die es für seine Verschuldung bezahlen muss, bestimmt wird und zum anderen von der erwarteten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts.

150. Wenn ein Land seine Schuldenstandsquote konstant halten will, muss es einen **Primärüberschuss** in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (p) aufweisen, der dem Produkt aus der Schuldenstandquote (d) mit der Differenz aus Nominalzins (i) und nominalem Wirtschaftswachstum (g) entspricht:

$$p = d\,(i - g).$$

Bei einer Schuldenstandsquote von beispielsweise 120 vH, einem Nominalzins von 6 % und einem nominalen Wachstum von 3,0 vH beträgt der Primärsaldo, der den Schuldenstand konstant hält, 3,6 vH. Steigende Zinsen bedeuten, dass ein höherer Primärüberschuss erzielt werden muss. Sie erschweren es einem Land, seinen Schuldenstand konstant zu halten oder ihn zu reduzieren. In einer solchen Situation ist es für Anleger rational, bei höheren Zinsaufschlägen ihre Positionen in dem betreffenden Land zu reduzieren, wodurch die Zinsaufschläge weiter ansteigen. Gleichzeitig können sich die zur Erzielung eines höheren Primärüberschusses erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zumindest kurzfristig nachteilig auf das Wirtschaftswachstum auswirken, sodass die zweite Determinante der Solvenz negativ beeinträchtigt werden kann.

151. Für die Beurteilung der Solvenz einer Volkswirtschaft muss man neben der Prognose von Zinsen und Wirtschaftswachstum zudem eine Einschätzung über den mittelfristig anzustrebenden **Pfad der Schuldenstandsquote** treffen. Dies ist ebenfalls mit erheblichen Problemen verbunden, da man in der finanzwissenschaftlichen Literatur hierfür keine eindeutigen Orientierungsgrößen finden kann. In jüngerer Zeit haben verschiedene Studien jedoch empirische Evidenz dafür vorgelegt, dass oberhalb eines Schwellenwerts von 90 vH (Reinhart und Rogoff, 2010) oder in einem Korridor von Schwellenwerten zwischen 80 vH und 100 vH (Cecchetti et al., 2011) mit einem schwächeren Wirtschaftswachstum zu rechnen ist. Eine Studie für Italien belegt einen Schwellenwert von 100 vH (Balassone et al., 2011).

152. In Anbetracht der großen Unsicherheit über die für die Solvenz eines Landes relevanten Größen können die Anleger zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen gelangen. Berücksichtigt man dabei, dass es für spekulative Akteure auf den Finanzmärkten nicht auf die eigene Einschätzung eines Aktivums, sondern auf die Einschätzung durch die anderen Akteure ankommt, kann es sehr leicht zu einem Herdenverhalten kommen, bei dem mit multiplen Gleichgewichten zu rechnen ist. Die **Rating-Agenturen** tragen zusätzlich zu diesem Selbstverstärkungsprozess bei. So hat beispielsweise Standard & Poor‘s seine Herabstufung Italiens vom 20. September 2011 neben dem Verweis auf unzureichende strukturelle Reformen vor allem damit begründet, dass für Italien mit höheren Zinsen zu rechnen sei und dass die Sparmaßnahmen zu einer Abschwächung des Wachstums führten. Mit einem ungünstigeren Rating steigen die Zinsen weiter an. Ein zusätzliches Element der Selbstverstärkung ergibt sich über die Refinanzierungsnotwendigkeiten von **Banken**, nicht zuletzt in ihrer Funktion als Emittenten von Pfandbriefen. Eine ungünstigere Einschätzung ihrer Aktiva erschwert die Refinanzierung, was dazu führen kann, dass im Zuge eines Deleveraging Staatsanleihen verkauft werden, wodurch deren Kurse zusätzlich beeinträchtigt werden.

153. Im Vergleich zu anderen großen Währungsräumen, die im Aggregat sogar ungünstigere fiskalpolitische Daten ausweisen, steht die Europäische Währungsunion somit vor ungewöhnlich **großen Herausforderungen**. Die Situation weist heute durchaus Parallelen zur Situation im Herbst 2008 auf, bei der das Risiko einer Kernschmelze des Finanzsystems so groß geworden war, dass sich die Regierungen weltweit – trotz ordnungspolitischer Bedenken – am Ende zu uneingeschränkten Garantien für die Banken bereit erklärten. Die jetzt von den Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder beschlossenen Maßnahmen sind ebenfalls vom Bestreben geprägt, eine systemische Krise zu vermeiden, aber sie sind weit von einer umfassenden Absicherung aller Staatsanleihen von Mitgliedsländern des Euro-Raums entfernt.

IV. Austritte aus der Währungsunion sind keine Lösung

154. In Anbetracht dieser Herausforderungen wird immer wieder die Forderung nach einem Austritt Griechenlands aus dem Euro-Raum laut. Selbst die Wiedereinführung der D-Mark oder Aufspaltung der Währungsunion in einen Nord-Euro und einen Süd-Euro werden gelegentlich ins Auge gefasst.

1. Für Deutschland würden die Nachteile eindeutig überwiegen

155. Wenn heute in Deutschland immer wieder die Sinnhaftigkeit des Euro in Frage gestellt wird, schwingt dabei die Vorstellung mit, dass unsere Wirtschaft mit der D-Mark in den letzten zwölf Jahren deutlich besser gefahren wäre. Grundsätzlich ist es jedoch für die deutsche Wirtschaft mit ihrer ausgeprägten Exportorientierung von Vorteil, wenn durch den Euro zwei Fünftel ihrer Exporte vor Wechselkursschwankungen abgesichert sind, und dabei die durch Produktivitätsgewinne oder eine zurückhaltende Lohnpolitik erzielten Lohnstückkostenvorteile nicht mehr durch eine Aufwertung der heimischen Währung zunichte gemacht oder sogar überkompensiert werden können.

156. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich bei dieser Debatte die große Schwierigkeit, für den hypothetischen Fall des Beibehaltens der D-Mark die **kontrafaktische Situation** zu bestimmen. Man kann daher lediglich auf die Entwicklungen in Deutschland vor dem Eintritt in die Währungsunion und auf die Erfahrungen anderer exportorientierter Länder mit einer nationalen Währung in der Phase seit dem Jahr 1999 rekurrieren.

- In den Jahren von 1949 bis 1973 war die deutsche Währung über das **Bretton Woods System** an den US-Dollar gebunden. Der über viele Jahre hinweg stabile Wechselkurs gegenüber der US-amerikanischen Währung sicherte die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in der Phase des Wirtschaftswunders. Allerdings erforderte dies immer wieder starke Interventionen der Deutschen Bundesbank zur Stützung der US-amerikanischen Währung, was zu einem Anstieg der deutschen Währungsreserven führte. Im Jahr 1967 verzichtete die Deutsche Bundesbank dabei explizit auf den ihr nach dem Bretton Woods Abkommen zustehenden Anspruch, US-Dollarforderungen bei den Vereinigten Staaten in Gold einzutauschen. Als das Festkursystem im März 1973 zusammenbrach, beliefen sich die Devisenreserven der Deutschen Bundesbank, die überwiegend in US-Staatsanleihen gehalten wurden, auf rund 70 Mrd DM. Dies entspricht 14 vH in Relation zum damaligen Bruttoinlandsprodukt. Man könnte diese Situation als eine **Transfer-Union mit den Vereinigten Staaten** interpretieren, deren Volumen heute einem Betrag von 360 Mrd Euro gleichkäme. Am Rande sei bei diesem historischen Rückblick auf die Nachkriegszeit bemerkt, dass Deutschland in dieser Phase zunächst erheblich davon profitierte, dass ihm durch das **Londoner Schuldenabkommen** des Jahres 1953 ein großer Teil seiner Schulden aus der Vorkriegs- wie der unmittelbaren Nachkriegszeit erlassen wurde und zudem eine erhebliche Streckung der Rückzahlungsfristen für die verbleibenden Verpflichtungen eingeräumt wurde. Die letzte Rate wurde erst am 3. Oktober 2010 beglichen.

- Durch den Übergang zu flexiblen Kursen im März 1973 wurde die Abhängigkeit der deutschen Geld- und Währungspolitik von den Vereinigten Staaten erheblich reduziert, dafür wurde im Jahr 1979 das **Europäische Währungssystem** gegründet. Dieses System fester, aber anpassungsfähiger Kurse, dem zunächst mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs alle damaligen Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft angehört hatten, funktionierte recht gut, bis es in den Jahren 1992 und 1993 erhebliche spekulative Attacken erfahren musste. Die damit verbundene Aufwertung der D-Mark verstärkte zumindest die Mitte der 1990er-Jahre für Deutschland diagnostizierten Standortprobleme.

Die Erfahrungen anderer **exportorientierter Länder** lassen nicht ohne weiteres den Befund zu, dass das Leben mit einer nationalen Währung problemlos sei:

- Das Beispiel der Aufwertung des **Schweizer Franken** in den Jahren 2010 und 2011 zeigt, welche Dynamik eine Aufwertungsspekulation annehmen kann und welche gravierenden realwirtschaftlichen Verzerrungen damit einhergehen. Aus diesem Grund hat die Schweizerische Nationalbank am 6. September 2011 beschlossen, eine Untergrenze von 1,20 Schweizer Franken für einen Euro festzulegen und sich damit de facto an den Euro anzubinden. Im Vergleich zur Schweiz, der immerhin die Möglichkeit offen stand, die eigene Währung an die ihrer wichtigsten Handelspartner zu binden, wäre Deutschland in einer ungleich ungünstigeren Lage.

- Die **japanische Wirtschaft** leidet seit vielen Jahren wiederholt unter einer starken Aufwertung des Yen, die das Land bereits in den neunziger Jahren an den Rand der Deflation geführt hat. In der jüngeren Vergangenheit hat der Yen trotz einer rückläufigen Wirtschaftsleistung, der Naturkatastrophe und dem Reaktorunglück von Fukushima erneut deutlich gegenüber dem US-Dollar an Wert gewonnen; seit dem Jahresbeginn 2010 hat sich eine Aufwertung um 20 vH ergeben. Die Tatsache, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt Japans heute nicht höher liegt als vor 20 Jahren, hat nicht zuletzt zu dem im internationalen Vergleich ungewöhnlich starken Anstieg der Schuldenstandsquote des Landes beigetragen. Da die japanischen Währungsbehörden immer wieder den Versuch unternommen haben, die Aufwertung des Yen durch Devisenmarktinterventionen zu stoppen, sind die Devisenreserven des Landes auf 1,1 Billionen US-Dollar gestiegen. Da davon der größte Teil in US-amerikanische Anleihen investiert wurde, könnte man auch hier in gewisser Weise von einer Transferunion mit den Vereinigten Staaten sprechen.

- Dieser Befund lässt sich in noch stärkerem Maße für **China** treffen. Da die Wechselkursentwicklung des Renminbi sehr weitgehend durch Devisenmarkt-Interventionen kontrolliert wird, haben sich in den letzten Jahren Währungsreserven in Höhe von 3,2 Billionen US-Dollar in China akkumuliert. Es wird angenommen, dass davon rund zwei Drittel in US-amerikanischen Anleihen gehalten werden. Man kann das Verhältnis Chinas mit den Vereinigten Staaten als die mit Abstand größte Transferunion der Welt ansehen.

157. Wenn in der deutschen Diskussion immer wieder zu hören ist, man wäre besser bei der D-Mark geblieben, wird somit verkannt, wie schwierig es für eine ebenso exportorientierte wie stabilitätsbewusste Volkswirtschaft ist, sich unter den Verhältnissen ebenso integrierter wie volatiler globaler Finanzmärkte zu behaupten. Wer die Vorteile offener Gütermärkte wahrnehmen will, muss sich den von weltweit vernetzten Geld- und Kapitalmärkten ausgehenden Instabilitäten und Schocks stellen und in der einen oder anderen Weise dafür Sorge tragen, dass die heimische Exportwirtschaft dabei keinen spürbaren Schaden nimmt. Die historischen Erfahrungen zeigen, dass dies in der Regel nicht kostenlos zu erreichen ist.

2. Austritt Griechenlands ist ebenfalls keine Lösung

158. Aus der Sicht Griechenlands könnte es auf den ersten Blick vorteilhaft sein, aus dem Euro auszuscheiden, um über eine **Abwertung** der neu eingeführten Währung die Wettbewerbsfähigkeit des Landes auf einen Schlag zu verbessern. Damit könnte der sehr viel mühsamere Weg einer Lohnsenkung mit seinen deflationären Effekten vermieden werden.

159. Sieht man einmal davon ab, dass die Europäischen Verträge nur einen Austritt aus der Europäischen Union, nicht aber aus der Währungsunion vorsehen, wäre eine solche Strategie mit nur schwer abschätzbaren Risiken verbunden. Da es technisch wohl kaum möglich ist, die neue Währung über Nacht einzuführen, käme es im Vorfeld zu einer massiven **Kapitalflucht**, die das gesamte Bankensystem lahmlegen würde. Die Regierung könnte dem nur entgegentreten, indem sie den freien Güter- und Personenverkehr umfassend einschränkt. Ein Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems in Griechenland erschiene jedoch nahezu unvermeidlich.

160. Unklar ist zudem, ob eine Abwertung per Saldo zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führen würde. Da dem Staat nach der Einführung der neuen Währung nur die Defizit-Finanzierung über die Notenemission möglich wäre (Seigniorage), wäre mit erheblichen **Inflationsprozessen** zu rechnen, die den Effekten der Abwertung entgegenwirkten. Vor allem die Sparer würden so einen großen Teil ihres Vermögens verlieren. Mit großen Problemen wäre auch für griechische Unternehmen zu rechnen, die im Ausland in Euro verschuldet sind. Durch ein Währungsgesetz wäre es dem griechischen Staat grundsätzlich möglich, für alle nach griechischem Recht abgeschlossenen Schuldverträge eine Umrechnung von Euro in eine neue nationale Währung vorzunehmen. Völlig unklar ist demgegenüber, wie sich ein Austritt aus der Währungsunion auf Verträge mit Ausländern auswirkte. Sollte die Schuld weiterhin auf Euro lauten, würde sich die Belastung für griechische Schuldner massiv erhöhen. Auf jeden Fall wäre für griechische Unternehmen die Möglichkeit, sich im Ausland zu verschulden, auf längere Zeit versperrt.

161. Aus der Perspektive des Euro-Raums insgesamt wäre ein Austritt Griechenlands vor allem deshalb problematisch, weil er zu einer **Kettenreaktion** in den anderen Problemländern führen könnte, deren Ende schwer absehbar ist.

V. Ein Befreiungsschlag?

162. Nachdem die wiederholten Rettungsversuche bisher erfolglos geblieben sind, hat die Politik mit dem Euro-Gipfel vom 26. Oktober 2011 den erneuten Versuch eines Befreiungsschlags unternommen. Er umfasst

- einen Schuldenschnitt für Griechenland, der deutlich über das am 21. Juli 2011 beschlossene Restrukturierungsprogramm hinausgeht,

- eine Aufstockung des Eigenkapitals der Banken der Europäischen Union auf eine Quote von 9 vH (Ziffer 224) sowie

– eine Ausweitung der Handlungsoptionen der EFSF mit dem Ziel, deren Ausleihkapazität auf über eine Billion Euro zu erhöhen.

Grundsätzlich erweist sich dieses Vorgehen als konsistent, weil damit die Voraussetzungen geschaffen werden, einen Schuldenschnitt für Griechenland durchzuführen, ohne einen Zusammenbruch des europäischen Finanzsystems befürchten zu müssen. Aber es stellt sich die Frage, ob damit ein nachhaltiger Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens in Staatsanleihen und damit zur Stabilisierung von Banken und Versicherungen des Euro-Raums geleistet werden kann. Sofern dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass im Notfall nur noch die EZB in der Lage ist, eine umfassende Absicherung zu bieten. Dadurch würde die Trennungslinie zwischen Geld- und Fiskalpolitik noch weit mehr als bisher schon verwischt und es wäre dann auch nicht ohne weiteres gewährleistet, dass die Hilfen der Notenbank mit den erforderlichen wirtschaftspolitischen Auflagen einhergehen.

1. Schuldenschnitt für Griechenland

163. Die griechische Volkswirtschaft befindet sich derzeit in einer äußerst problematischen Situation. Zum einen ist das Land in eine **gefährliche konjunkturelle Abwärtsspirale** geraten, welche die Akzeptanz der Reformprogramme ebenso gefährdet wie das Erreichen der Konsolidierungsziele. So ist im zweiten Quartal 2011 die Wirtschaftsleistung mit einer Jahresrate von 7,3 vH zurückgegangen, für das gesamte Jahr wird mit einer Schrumpfung um 5 vH gerechnet, die sich nach der Prognose des IWF mit 2 vH im Jahr 2012 fortsetzen wird. Die unerwartet starke Abschwächung der griechischen Wirtschaftsaktivität ist eine wichtige Ursache für die Tatsache, dass die in den Programmen der Troika vorgesehenen Zielwerte für das Defizit und den Finanzierungsbedarf immer wieder nach oben korrigiert werden mussten. So hatte der IWF im April 2010 für das griechische Bruttoinlandsprodukt noch einen Rückgang von 1 vH im Jahr 2011 und für das Jahr 2012 sogar einen leichten Zuwachs von 0,2 vH erwartet.

Schaubild 28

Offenheitsgrad[1) der Länder in der Europäischen Union im Jahr 2010[2)



1) Durchschnitt von Exporten und Importen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) GR-Griechenland, FR-Frankreich, ES-Spanien, IT-Italien, UK-Vereinigtes Königreich, PT-Portugal, RU-Rumänien, FI-Finnland, PL-Polen, CY-Zypern, DE-Deutschland, SE-Schweden, DK-Dänemark, AT-Österreich, LV-Lettland, BG-Bulgarien, SI-Slowenien, LT-Litauen, NL-Niederlande, EE-Estland, CZ-Tschechische Republik, BE-Belgien, SK-Slowakei, HU-Ungarn, MT-Malta, IE-Irland, LU-Luxemburg.

Quelle: EU

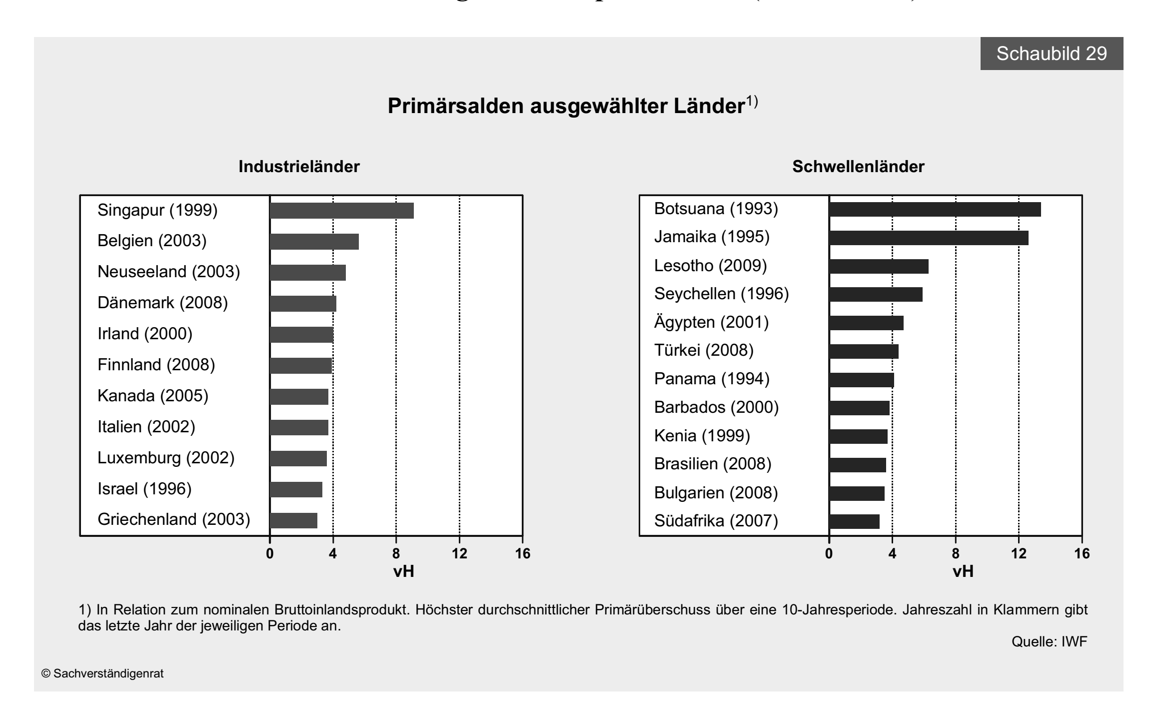
Im Vergleich zu den anderen Problemländern, insbesondere zu Irland, stellt sich für die griechische Wirtschaft das Problem eines vergleichsweise geringen Offenheitsgrads, definiert als der Durchschnitt von Exporten und Importen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 28). Die negativen Effekte der Konsolidierung auf die Binnennachfrage können damit nur in geringem Maße durch eine stabile oder sogar zunehmende Exportnachfrage ausgeglichen werden.

164. Zum anderen hat die **Staatsverschuldung** trotz der eindeutigen Erfolge bei der Rückführung der Neuverschuldung nach wie vor mit einem hohen Tempo weiter zugenommen. Dies gilt insbesondere für den Indikator der Schuldenstandsquote, deren Nenner, das nominale Bruttoinlandsprodukt, in den beiden letzten Jahren um 6,0 vH zurückgegangen ist. Für das Jahr 2011 ist mit einer Schuldenstandsquote von 166 vH zu rechnen, die ohne einen Schuldenschnitt nach der Prognose des IWF im nächsten Jahr auf rund 189 vH ansteigen dürfte.

Unterstellt man mittelfristig eine nominale Wachstumsrate der griechischen Wirtschaft von 3 vH und einen Nominalzins von 6 %, wäre allein zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote von 166 vH ein Primärüberschuss von 5,0 vH erforderlich gewesen. Hätte man die griechische Verschuldung unter diesen Voraussetzungen bis zum Ende des Jahrzehnts unter die Marke von 100 vH zurückführen wollen, hätte ein jährlicher Primärüberschuss von 11,5 vH erzielt werden müssen. Historische Erfahrungen zeigen, dass es bisher nicht annähernd gelungen ist, über eine längere Zeit entsprechende Überschüsse zu erwirtschaften. Insgesamt gesehen weist Griechenland ein **eindeutiges Solvenzproblem** auf (Schaubild 29).

Schaubild 29

Primärsalden ausgewählter Länder[1)]



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Höchster durchschnittlicher Primärüberschuss über eine 10-Jahresperiode. Jahreszahl in Klammern gibt das letzte Jahr der jeweiligen Periode an.

Quelle: IWF

165. Aus diesem Grund hat der **Sachverständigenrat** im Juli 2011 dafür geworben, einen **Schuldenschnitt von 50 vH** für Griechenland vorzunehmen (Sachverständigenrat, 2011). Er sollte so umgesetzt werden, dass griechische Anleihen in solche der EFSF umgetauscht werden, um auf diese Weise zu gewährleisten, dass die Banken nach der Transaktion über Aktiva

hoher Qualität verfügen. Der EZB sollte bei dieser Lösung die Option eingeräumt werden, die von ihr erworbenen Anleihen zum Ankaufkurs bei der EFSF in EFSF-Anleihen einzutauschen. Da die griechischen Banken mit über 40 Mrd Euro relativ hohe Bestände an griechischen Staatsanleihen halten, hätte zusätzlich die Notwendigkeit einer Rekapitalisierung des griechischen Bankensystems bestanden, die ebenfalls durch die EFSF erfolgen sollte.

166. Die auf dem **Sondergipfel vom 21. Juli 2011** für Griechenland beschlossene Umschuldung blieb weit hinter diesem Vorschlag zurück. Überwiegend sollten dabei die ausstehenden Anleihen zum vollen Nennwert in neue Anleihen mit einer annähernd gleichen Verzinsung, allerdings mit Laufzeiten von 15 bis 30 Jahren verlängert werden. Der vom Institute for International Finance für dieses Umschuldungsmodell errechnete Barwertverlust der Investoren von 21 vH ergibt sich daraus, dass für die von Griechenland zu leistenden Zinszahlungen ein relativ hoher Diskontierungszins von 9 % unterstellt wurde. Die Entlastung für Griechenland hätte sich dabei in engen Grenzen gehalten.

167. In Anbetracht der sich weiter verschlechternden Schuldensituation des Landes konnten sich die Regierungen schließlich auf dem **Gipfel vom 26. Oktober 2011** dazu durchringen, einen tiefer gehenden Schuldenschnitt von nunmehr 50 vH auf den Nennwert der ausstehenden Wertpapiere zu vereinbaren. Er soll dazu beitragen, dass es Griechenland ermöglicht wird, die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2020 auf 120 vH abzusenken. Allerdings wird dies nur möglich sein, wenn es dem Land gelingt, von 2014 bis 2020 einen Primärüberschuss von durchschnittlich 4 ¼ vH zu erzielen. Dies ist, wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen, sehr ambitioniert, aber nicht unmöglich. Problematischer ist die hinter diesem Szenario stehende Annahme, wonach das reale Wirtschaftswachstum in den Jahren 2013 und 2014 mit einer durchschnittliche Rate von 1 ¼ vH wieder einsetzt und dann in der Phase von 2015 bis 2020 jahresdurchschnittlich 2 ⅔ vH erreichen wird. Zudem gehen die Berechnungen davon aus, dass es bis zum Jahr 2020 möglich sein wird, Privatisierungserlöse in Höhe von 46 Mrd Euro zu erzielen.

168. Die Umschuldung der ausstehenden **Anleihen des Privatsektors** in Höhe von rund 200 Mrd Euro in langfristige neue Anleihen mit einem Nennwert von 100 Mrd Euro soll dadurch attraktiv gemacht werden, dass diese mit einem Betrag von 30 Mrd Euro durch Nullkupon-Anleihen besichert werden, die von der EFSF garantiert werden. Da diese verzinst werden, wobei Griechenland für den Zinsendienst aufzukommen hat, steht am Ende der Laufzeit ein Betrag in Höhe von 100 Mrd Euro zur Verfügung, der den Anleihegläubigern die Rückzahlung sichert. Ob dies ausreicht, um eine hohe Beteiligung der Banken an dem als „freiwillig“ apostrophierten Schuldentausch zu erreichen, bleibt abzuwarten. Für Investoren, die griechische Anleihen in den letzten Monaten zu Kursen um 50 vH oder darunter erworben haben, ist die Offerte durchaus attraktiv, da sie auf jeden Fall eine Absicherung in Höhe von 30 vH erhalten.

169. Da griechische Banken mit Beständen von rund 40 Mrd Euro die größten Verluste durch den Schuldenschnitt erleiden werden, muss für sie ein Rekapitalisierungsbetrag bereitgestellt werden. Zusammen mit einem Betrag von rund 80 Mrd Euro, der zur Finanzierung

des laufenden Defizits bis zum Jahr 2014 erforderlich ist, und den Mitteln, die zur Absicherung der Anleihen benötigt werden, ergibt sich so die Notwendigkeit eines neuen, vom IWF und den Euro-Ländern gemeinsam finanzierten Pakets für Griechenland in Höhe von 130 Mrd Euro.

2. Ausweitung der Kreditvergabekapazität der EFSF

170. In Anbetracht des Risikos sich selbst verstärkender Spiralen aus steigenden Zinsen und einer ungünstigeren Einschätzung der Solvenz von Mitgliedsländern sowie der Tatsache, dass bisher nur die EZB in der Lage gewesen ist, einer solcher Entwicklung entgegenzuwirken, ist es zu begrüßen, dass die Regierungen beschlossen haben, die Ausleihkapazität der EFSF wesentlich zu erweitern. Angesichts der bereits eingegangenen Verpflichtungen der Fazilität (Tabelle 9, Seite 87) in Höhe von 190 Mrd Euro und der Tatsache, dass ein gewisser Betrag zur Rekapitalisierung von Banken des Euro-Raums benötigt wird, dürfte die EFSF derzeit über frei einsetzbare Mittel in Höhe von letztlich nur 250 Mrd Euro verfügen. Im Vergleich zum Refinanzierungsbedarf Italiens und Spaniens, der in den Jahren 2012 und 2013 rund 1,1 Billionen Euro betragen wird, ist das ein vergleichsweise geringer Betrag (Tabelle 12).

Tabelle 12

Refinanzierungsbedarf von ausgewählten Ländern des Euro-Raums in den Jahren 2012 und 2013

Land	Nominales Bruttoinlandsprodukt 2012	Refinanzierungsbedarf			
		2012		2013	
	Mrd Euro	vH[1]	Mrd Euro[2]	vH[1]	Mrd Euro[2]
Frankreich	2 047	*20,8*	426	*20,2*	414
Italien	1 621	*23,5*	380	*18,9*	306
Deutschland	2 627	*10,5*	275	*8,1*	214
Spanien	1 116	*20,6*	229	*19,4*	216
Belgien	389	*22,2*	87	*21,8*	85
Portugal	170	*22,3*	38	*21,0*	36
Griechenland	217	*16,5*	36	*14,9*	32
Irland	161	*13,9*	22	*14,9*	24
Nachrichtlich: Problemländer[3]	3 285	*x*	706	*x*	615

1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Eigene Berechnung.– 3) Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien.

Quelle: IWF

So gesehen ist es naheliegend, nach finanztechnischen Lösungen zur „**Maximierung der tatsächlichen Kreditvergabekapazität der EFSF**“ zu suchen. Auf dem Euro-Gipfel wurden dazu zwei grundlegende Optionen beschlossen, die eine Ausweitung der EFSF-Kapazitäten um den Faktor 4 bis 5 erreichen sollen. Bei voller Ausschöpfung könnte somit zumindest bis in das Jahr 2012 hinein Zeit gewonnen werden, um umfassendere Lösungsansätze, die möglicherweise eine Vertragsänderung erforderlich machen könnten, ins Auge zu fassen.

– Für den Primärmarkt sollen Zusatzsicherheiten für **neu begebene Anleihen** bereitgestellt werden, um auf diese Weise die Finanzierungskosten eines Landes zu senken (Kasten 8 Seite 104). Um ein Zwei-Klassen-System von ausstehenden und neu emittierten Anleihen

zu vermeiden, soll die Absicherung unabhängig von der Anleihe gehandelt werden können, wobei der Versicherungsschutz nur in Verbindung mit einer bereits emittierten Anleihe besteht.

- Zudem soll die EFSF **Zweckgesellschaften** ins Leben rufen, die über das Poolen öffentlicher und privater Mittel in der Lage sein sollen, eine Hebelung von EFSF-Mitteln für die Käufe von Anleihen am Primär- und Sekundärmarkt, für die Gewährung von Darlehen sowie für die Rekapitalisierung von Banken zu erreichen.

171. So attraktiv eine Hebelung auf den ersten Blick erscheinen mag, insbesondere wenn es auf diese Weise möglich wäre, eine wirkungsvolle Alternative zu den Anleihekäufen der EZB zu schaffen, zeigen sich bei diesem Lösungsansatz gleichwohl nicht unerhebliche Probleme.

- Mit der Übernahme einer **Absicherung für neu emittierte Anleihen** durch die EFSF wird von der Politik zunächst einmal ein nicht unproblematisches Signal für die Märkte gesetzt, dass die Anleihen des betreffenden Landes nicht mehr uneingeschränkt als sicher anzusehen sind.

- Da die Absicherung nur teilweise stattfindet, wird sich nichts Grundsätzliches am **Teufelskreis** zwischen steigenden Zinsen und einer ungünstigeren Beurteilung der Solvenz eines Landes ändern. Eine schwache wirtschaftliche Entwicklung in Italien kann also weiterhin dazu führen, dass sich Investoren aus Anleihen dieses Landes zurückziehen und dadurch die Zinsen weiter ansteigen.

- Zudem kann diese Lösung dazu führen, dass die **Kreditwürdigkeit der Garantieländer** beeinträchtigt wird. Sollte es durch die wirtschaftliche Situation beispielsweise Italiens zu einer allgemein ungünstigen Einschätzung der Kreditwürdigkeit des Landes kommen, die ein Eintreten der EFSF wahrscheinlich machen könnte, hätte dies sehr viel stärkere negative Rückwirkungen auf das Rating von Frankreich und Deutschland als bei einer „ungehebelten“ Garantie der EFSF. Mit einem sich verschlechternden Rating der Garantieländer würde die Glaubwürdigkeit des gesamten Rettungsschirms in Frage gestellt.

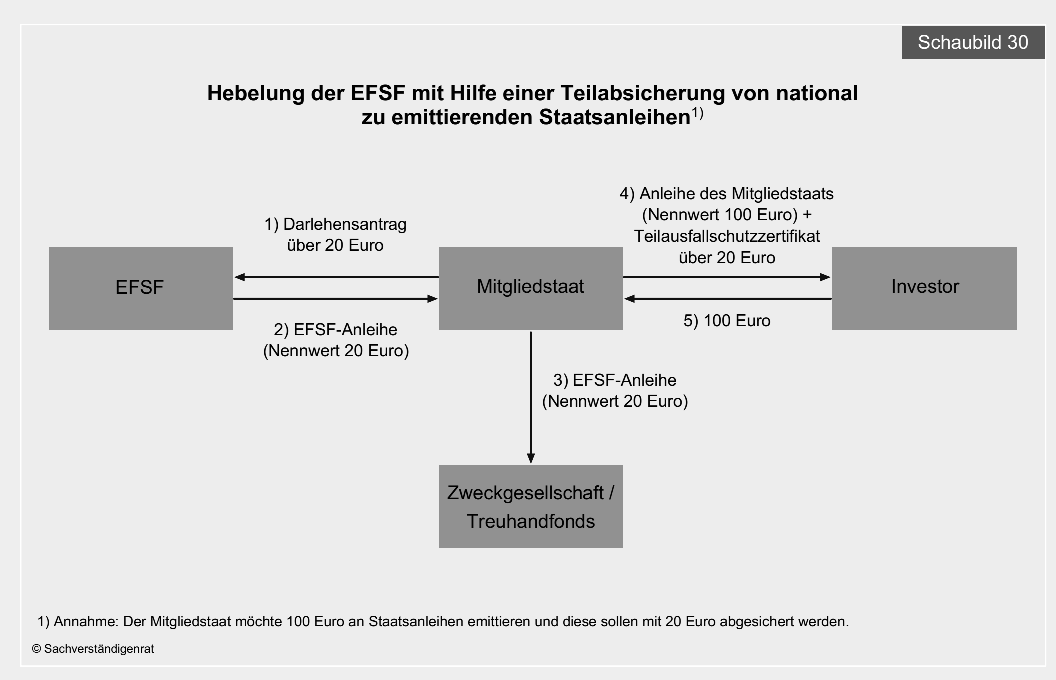
Diese Probleme dürften sich im Prinzip auch bei der zweiten Option stellen. Hier soll die Kapazität der EFSF über Zweckgesellschaften mit strukturierten Portfolien ausgeweitet werden. Da die EFSF dabei ebenfalls vorrangig haften soll, würden sich negative Entwicklungen in den Ländern, für die gehaftet wird, wiederum verstärkt auf die Kreditwürdigkeit der garantierenden Mitgliedstaaten auswirken.

Kasten 8

Maximierung der vorhandenen Kreditvergabekapazität der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

Am 26. Oktober 2011 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Länder des Euro-Raums auf zwei Varianten zur Hebelung der EFSF geeinigt. Bei der ersten Option geht es um die Teilabsicherung von national zu emittierenden Staatsanleihen, bei der zweiten um die Einrichtung einer Investment-Zweckgesellschaft zur Hebelung des Finanzierungsvolumens der EFSF mithilfe privater Gelder. Im Weiteren wird die erste Option dargestellt.

Die erste Option basiert auf der Grundüberlegung, die Bonität der Anleihen eines Mitgliedstaats mithilfe eines zugehörigen Teilausfallschutzzertifikats zu verbessern (Schaubild 30).



Die Konstruktion der Versicherungslösung wird dadurch bestimmt, dass die EFSF Kredite nur an Mitgliedstaaten vergeben darf. Dies soll anhand eines Beispiels dargestellt werden: Ein Mitgliedstaat möchte eine neue Anleihe über 100 Euro begeben. Zur Absicherung beantragt er bei der EFSF ein Darlehen in Höhe von 20 Euro, im Gegenzug begibt diese (vereinfacht ausgedrückt) eine EFSF-Anleihe mit einem Nennwert in Höhe von 20 Euro (Schritt 1 und 2). Die Anleihe wird in einer Zweckgesellschaft oder einem Treuhandfonds gehalten (Schritt 3) und soll ein Teilausfallschutzzertifikat besichern, das der Mitgliedstaat zusammen mit einer national emittierten Anleihe mit einem Nennwert von 100 Euro gegen Zahlung von 100 Euro an den Investor übergibt (Schritt 4 und 5). Im Falle eines Ausfalls der Anleihe würde die Zweckgesellschaft (anteilig) die EFSF-Anleihe dem Investor übereignen.

Für die Versicherung ist die Haftungsfrage von entscheidender Bedeutung. Anders als der ESM, dem stets nachrangige Haftung eingeräumt werden soll, wird die EFSF bei dieser Lösung eine vorrangige Haftung übernehmen.

3. Problematische Vorschläge für die kurze Frist

172. Die Vor- und Nachteile der jetzt beschlossenen Maßnahmen werden deutlich, wenn man sie mit Vorschlägen vergleicht, die in den letzten Monaten zur Stabilisierung des Euro-Raums in die Diskussion gebracht worden sind:

- die uneingeschränkte Emission von Anleihen mit einer gemeinschaftlichen Haftung (Eurobonds),
- Anleihekäufe durch die Europäische Zentralbank,
- eine Ausweitung der Ausleihkapazität der EFSF durch eine Refinanzierungslinie bei der EZB.

Eurobonds

173. Das für die Währungsunion konstitutive Risiko der Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen Mitgliedslands könnte unmittelbar dadurch beseitigt werden, dass von den Mitgliedsländern für alle neu emittierten Anleihen eine **gemeinschaftliche (gesamtschuldnerische) Haftung** übernommen wird. Da auf diese Weise das Risiko der individuellen Zahlungsunfähigkeit aus der Welt geschafft würde, wäre für die Problemländer jederzeit eine Refinanzierung zu niedrigen Zinsen gewährleistet. Über die Zeit hinweg würde damit ein sehr großes und sehr liquides Marktsegment entstehen. Für große Investoren, die nicht bereit sind, Eurobonds zu erwerben, bliebe als relevante Alternative in erster Linie der Markt der US-amerikanischen Staatsanleihen. Da sich die fiskalische Situation der Vereinigten Staaten als deutlich ungünstiger als die des Euro-Raums im Aggregat erweist, ist kaum zu erwarten, dass Eurobonds wesentlich schlechter beurteilt würden als US-amerikanische Anleihen.

174. Schätzungen, wonach sich der **Zinssatz für Eurobonds** als Mittelwert aus den derzeitigen Renditen für die Anleihen der Mitgliedsländer ergeben würde, übersehen, dass die hohen Zinsaufschläge für die Problemländer das Risiko der individuellen Zahlungsunfähigkeit abdecken, das bei Eurobonds nicht mehr bestehen würde. Selbst bei Typen von Eurobonds, für die eine teilschuldnerische Haftung vereinbart ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Problemländer einen Zinsvorteil erzielen könnten.

175. Im Vergleich zur Hebelung der EFSF hätte die Einführung von Eurobonds den Vorteil, dass damit für ein einzelnes Land das Risiko einer Selbstverstärkung aus steigenden Zinsen und einer Verschlechterung der Solvenz grundsätzlich beseitigt werden könnte. Zugleich würde damit ein wesentlicher Beitrag zur Stabilisierung des europäischen Finanzsystems geleistet. Die Vorteile von Eurobonds gehen Hand in Hand mit den Problemen dieses Instruments. Da sie die **Marktdisziplin** innerhalb des Euro-Raums völlig außer Kraft setzen, wäre ihre Einführung nur vertretbar, wenn es gleichzeitig möglich wäre, die politische Disziplinierung der nationalen Fiskalpolitiken so zu stärken, dass eine verantwortungsvolle Haushaltsführung in allen Teilnehmerländern uneingeschränkt gewährleistet ist. Da dies ohne vertragliche Änderungen kaum zu realisieren ist, sind Eurobonds als ein kurzfristiger Lösungsansatz ungeeignet.

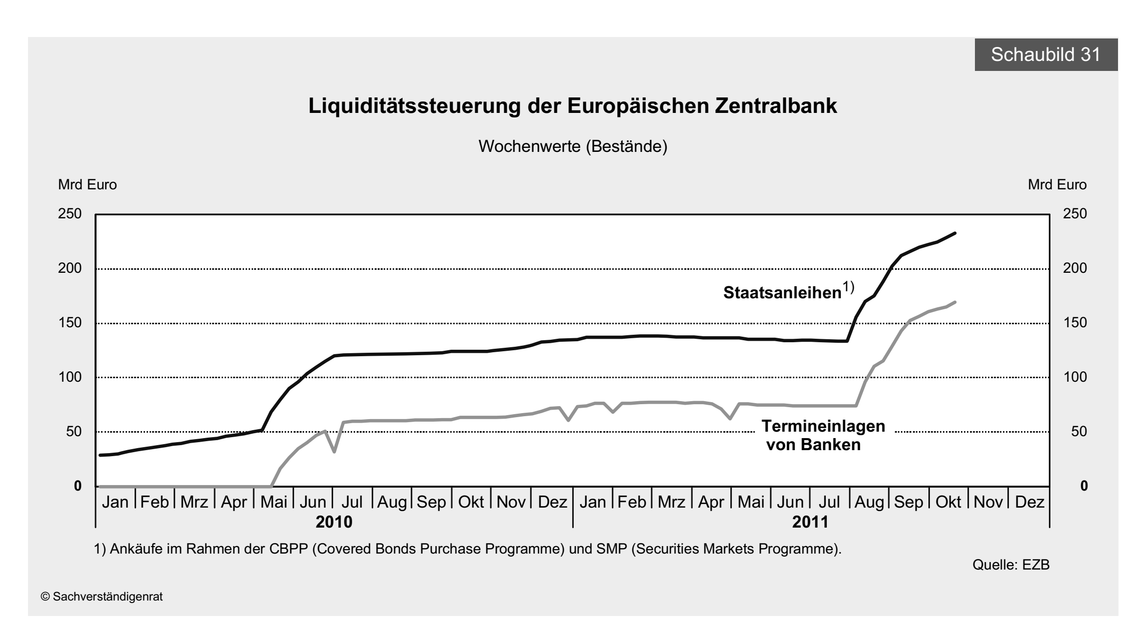
176. Dieser Lösungsansatz muss sich zudem den **verfassungsrechtlichen Beschränkungen** stellen, die das Bundesverfassungsgericht, zuletzt in seinem Urteil vom 7. September 2011, festgelegt hat. Demnach muss jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich vom Deutschen Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Und sie muss faktisch, nicht lediglich formal begrenzt sein. Die Begrenzung kann zeitlicher oder sachlicher Art sein. Insbesondere in der Höhe muss die Begrenzung aber hinreichend deutlich erkennbar sein, damit sich der deutsche Gesetzgeber nicht so stark bindet, dass er sein Haushaltsrecht faktisch nicht mehr wahrnehmen kann.

Anleihekäufe durch die Europäische Zentralbank

177. Die Erfahrung der beiden letzten Jahre hat gezeigt, dass die EZB im Fall einer wachsenden Verunsicherung der Märkte bereit ist, die Situation durch direkte Interventionen zu entspannen. So hat sie sich im August 2011 – in Reaktion auf steigende Zinsen für spanische und italienische Anleihen – dazu entschlossen, erneut in größerem Stil staatliche Wertpapiere am Sekundärmarkt zu erwerben. Insgesamt hat das Ankaufvolumen in der zweiten Phase des **Ankaufprogramms für Wertpapiere** (Securities Markets Programme) bisher 100 Mrd Euro erreicht. Grundsätzlich ist die EZB hierzu berechtigt, da ihr nach Artikel 123 AEUV nur der „unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln“ untersagt ist.

178. Aus der Sicht der **Liquiditätssteuerung** der EZB sind solche Maßnahmen vergleichsweise unproblematisch, da es geldpolitisch jederzeit möglich ist, die von Anleihekäufen ausgehende Ausweitung der Geldbasis wieder zu kompensieren (Sterilisation). Dies kann in der Form des Aktivtauschs dadurch geschehen, dass die Notenbank die regulären Refinanzierungskredite für die Banken (Hauptrefinanzierungsgeschäft, längerfristige Refinanzierung) in dem Maße reduziert, in dem sie Staatsanleihen erwirbt. Allerdings steht der EZB diese Option nicht offen, da sie durch die seit Oktober 2008 betriebene Vollzuteilung bei Refinanzierungsgeschäften nicht länger das Ausleihvolumen steuern kann.

179. Neben dem Aktivtausch besteht für eine Notenbank die Möglichkeit, einen Anstieg der Geldbasis durch eine Bilanzverlängerung, das heißt eine **Ausweitung der Passivseite** ihrer Bilanz zu sterilisieren. In ihrem im Mai 2010 ins Leben gerufenen Wertpapierankaufprogramm hat die EZB über Termineinlagen die durch die Wertpapierkäufe geschaffene Liquidität auf diese Weise abgeschöpft (Schaubild 31). Entscheidend ist bei allen Formen der Sterilisation, dass eine Notenbank jederzeit in der Lage ist, das von ihr aus geldpolitischer Sicht angestrebte Zinsniveau am Geldmarkt zu realisieren. Bei einer Sterilisation über die Passivseite muss die EZB daher dafür sorgen, dass sie mit ihren Instrumenten eine Untergrenze für den kurzfristigen Geldmarktzins etabliert. Dies könnte sie dadurch erreichen, dass sie



den Zinssatz für die Einlagenfazilität entsprechend anhebt, sodass dieser zum Leitzins (Policy Rate) ihrer Geldpolitik wird. Alternativ könnte sie den Banken den Erwerb kurzfristiger Anleihen ermöglichen, deren Zinssatz dann ebenfalls eine Leitzinsfunktion übernehmen würde.

180. So gesehen gibt es aus liquiditätspolitischer Sicht im Prinzip keine Grenze für den Ankauf von Staatsanleihen durch eine Notenbank. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht führt diese Politik dazu, dass eine Notenbank bei einem Aktivtausch relativ niedrig verzinste Refinanzierungskredite durch Staatsanleihen mit einer höheren Verzinsung ersetzt. Bei der Bilanzverlängerung erwirbt die Notenbank Staatsanleihen, die sie mit relativ niedrig verzinslichen Einlagen der Banken oder durch die Emission ebenfalls gering verzinslicher kurzfristiger Anleihen refinanziert. Diese Transaktionen erhöhen somit die Zinseinnahmen der Notenbank. Gleichzeitig übernimmt die EZB damit jedoch ein potenzielles Ausfallrisiko.

181. Wenn somit kurzfristig zwar keine Gefahr besteht, dass die EZB aufgrund der Anleihekäufe die Kontrolle über die Liquiditätsversorgung verliert, ist die Funktion des Lender of Last Resort für die Mitgliedstaaten aus **stabilitätspolitischer Sicht** jedoch alles andere als unbedenklich. Anders als bei den Stützungsmaßnahmen durch den IWF oder bei den bisherigen Rettungspaketen für Problemländer des Euro-Raums ist die EZB institutionell nicht oder nur auf informellem Wege in der Lage, ihre Unterstützungsmaßnahmen mit der Forderung nach einem makroökonomischen Anpassungsprogramm zu verbinden. Die Anleihekäufe setzen somit – ebenso wie Eurobonds – die Marktdisziplin außer Kraft, ohne an deren Stelle eine wirksame politische Disziplinierung zu etablieren. Die Grenzen zwischen Geld- und Fiskalpolitik werden auf ordnungspolitisch äußerst bedenkliche Art verwischt. Die EZB setzt so ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel, weil sie in den Verdacht einer Monetisierung der Staatsverschuldung gerät.

182. Im Vergleich zu der jetzt beschlossenen Ausweitung der EFSF gilt für die Anleihefinanzierung der EZB somit Ähnliches wie für Eurobonds. Man hat es in beiden Fällen mit Instrumenten zu tun, die eine im Prinzip unbegrenzte Schlagkraft aufweisen und damit wesentlich besser als eine „gehebelte EFSF“ in der Lage sind, für geordnete Verhältnisse auf den Finanzmärkten zu sorgen. Auf der anderen Seite bieten sie den Mitgliedsländern damit nahezu unbegrenzte Finanzierungsspielräume, die ohne wirksamere politische Disziplinierungsmechanismen einem fiskalischen Fehlverhalten Tür und Tor öffneten.

Banklizenz für die EFSF

183. Die Bereitschaft der EZB einmal unterstellt, könnte die Schlagkraft der EFSF zusätzlich dadurch erhöht werden, dass sie in eine öffentliche Bank umgewandelt wird, womit ihr die Möglichkeit der Refinanzierung bei der Notenbank eröffnet würde. Auf diese Weise könnte die Ausleihkapazität der EFSF fast unbegrenzt erhöht werden. Faktisch würde die Fazilität damit jedoch zu einer **Zweckgesellschaft der EZB**.

Im Vergleich zu einer direkten Notenbankfinanzierung hat diese Lösung allerdings den Vorteil, dass die Entscheidung über Stützungsmaßnahmen der EFSF bei den Mitgliedsländern liegt, wobei Deutschland aufgrund des Grundsatzes der Einstimmigkeit eine Veto-

Möglichkeit hätte. Zudem kann die EFSF ihre Kreditvergabe mit Auflagen verbinden, was der EZB nur bedingt möglich ist. Allerdings könnte ein deutsches Veto die EZB nicht daran hindern, gegebenenfalls direkte Anleihekäufe vorzunehmen.

Insgesamt betrachtet unterscheidet sich diese Lösung jedoch nur graduell von Anleihekäufen durch die EZB am Sekundärmarkt, da sie wiederum die Trennungslinie zwischen Geld- und Fiskalpolitik verwischt.

VI. Ein Schuldentilgungspakt für Europa

184. Die Regierungen der Mitgliedsländer haben mit den Beschlüssen vom 26. Oktober 2011 einen erneuten **Kraftakt zur Stabilisierung der Währungsunion** unternommen. Zugleich hat sich die italienische Regierung verpflichtet, über die bereits beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen hinaus zusätzliche Strukturreformen durchzuführen, insbesondere im Bereich der Arbeitsgesetzgebung und der Rentenversicherung.

185. Das jetzt beschlossene Paket ist keine endgültige Lösung für die Probleme des Euro-Raums. Aber es öffnet der Politik ein **Zeitfenster**, das sie konsequent nutzen muss, um für den Euro-Raum einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der sich nicht nur durch solide Staatsfinanzen, sondern zugleich durch ein stabiles Finanzsystem auszeichnet. Dies ist kein Plädoyer für vorschnelle Maßnahmen. Der wichtigste Beitrag zur Stabilisierung der Märkte muss von den Problemländern geleistet werden, indem sie die angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzen. Zusammen mit der erhöhten Schlagkraft der EFSF müsste es damit gelingen, das Vertrauen der Märkte in die Staatsfinanzen des Euro-Raums zu stabilisieren. Darauf sollte man zunächst setzen.

186. Allerdings kann man insbesondere unter ungünstigeren konjunkturellen Vorzeichen und in Anbetracht der zunehmend unsicheren politischen Lage in Griechenland nicht ausschließen, dass die Verunsicherung der Investoren gleichwohl weiter anhält und so die ohnehin nicht einfache Konsolidierungsaufgabe zusätzlich erschwert. Im Falle eines solchen ungünstigen Szenarios würde die seit dem letzten Jahr verfolgte Strategie einer zunehmenden Ausweitung der EFSF an ihre Grenzen stoßen. Es drohte dann entweder ein unkontrolliertes Auseinanderbrechen der Währungsunion oder ein ordnungspolitisch höchst bedenklicher, unbegrenzter Ankauf von Wertpapieren durch die EZB.

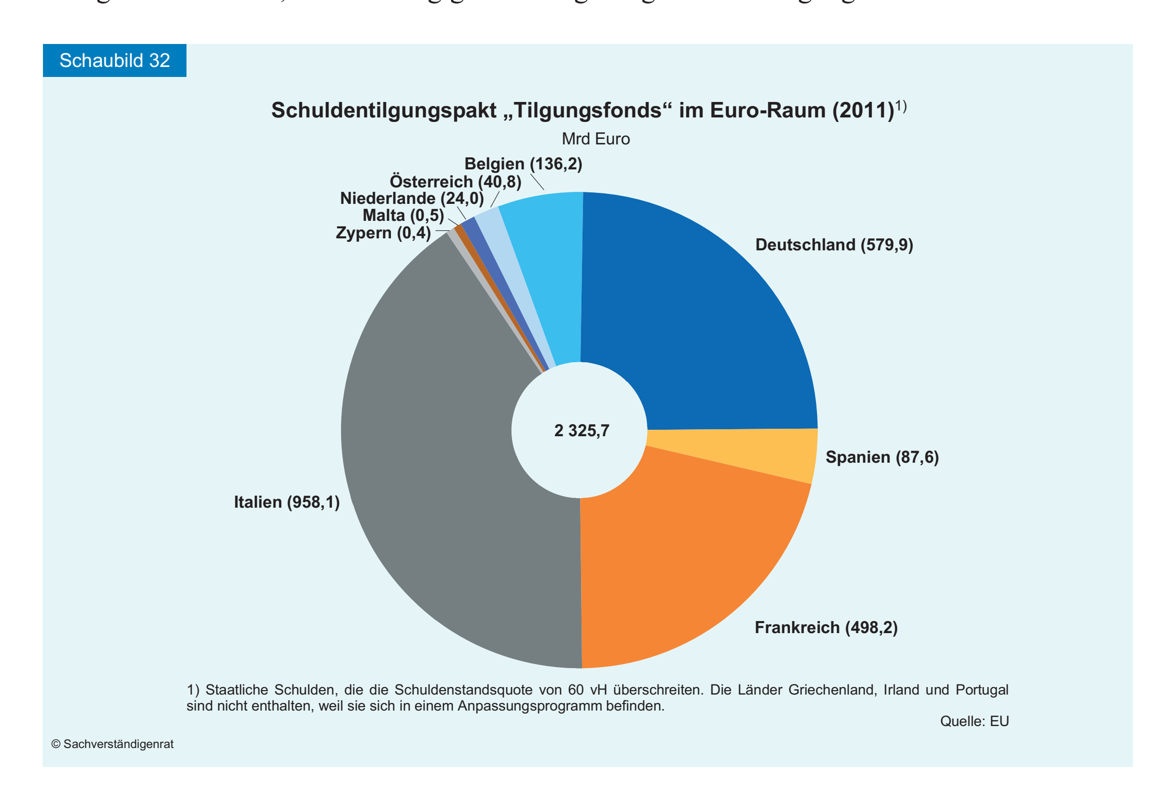
187. Für den Fall, dass sich die jetzt beschlossene Verstärkung der EFSF trotz anhaltender Konsolidierungs- und Reformbemühungen der Mitgliedsländer erneut als unzureichend erweisen sollte, wäre deshalb ein Modell zu prüfen, das auf der einen Seite einen umfassenderen Beistand als die EFSF vorsieht, zugleich aber sehr viel stringentere Mechanismen zum Abbau der Staatsverschuldung beinhaltet. Das im folgenden skizzierte Modell eines „**Schuldentilgungspakts**“ stellt eine bewusste Abkehr von der bisherigen Praxis dar, Schulden durch immer höhere Schulden abzusichern, indem es einen verbindlichen Tilgungsplan vorsieht, der – neben der verpflichtenden Einführung nationaler Schuldenbremsen – durch die Währungsreserven der Teilnehmerländer und speziell für die Tilgung vorgesehene Steuern abgesichert wird.

188. Die Idee des Schuldentilgungspakts besteht darin, Schulden, die den Referenzwert des Vertrags von Maastricht in Höhe von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts übersteigen, in einen gemeinsamen Tilgungsfonds mit gemeinschaftlicher Haftung auszulagern. Gleichzeitig würde für jedes Land ein Konsolidierungspfad festgelegt, bei dem die ausgelagerten Schulden eigenverantwortlich in einem Zeitraum von 20 bis 25 Jahren getilgt werden. Dies entspricht in etwa der Schuldenstandsregel des SWP, wonach der die 60 vH-Grenze überschreitende Schuldenstand in jährlichen Schritten von jeweils 1/20 abgebaut werden soll.

Die allein bei den teilnehmenden Ländern verbleibenden Schulden würden zusätzlich durch die Einführung nationaler Schuldenbremsen begrenzt. Zur Stabilisierung der europäischen Finanzmärkte eröffnet der Schuldentilgungspakt den Mitgliedsländern des Euro-Raums die Möglichkeit, ihren laufenden Finanzierungsbedarf (für die Tilgung ausstehender Anleihen sowie für die Neuverschuldung) so lange über den **Tilgungsfonds** zu decken, bis der Finanzierungsrahmen ausgeschöpft ist. Da somit die bestehenden Schulden nicht schlagartig in den Fonds ausgelagert werden, sondern sukzessive über einen Einstiegszeitraum (**Roll-in Phase**) von etwa fünf Jahren, werden starke Anreize zur fiskalischen Disziplin gesetzt. Danach würde sich der Schuldenstand eines Landes zusammensetzen aus:

– Schulden, für die es individuell haftet, in Höhe von 60 vH seines Bruttoinlandsprodukts, sowie

– Schulden, die zum Zeitpunkt der Auslagerung den Referenzwert von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts übersteigen und in den Tilgungsfonds ausgelagert wurden. Diese Schulden werden ebenfalls eigenverantwortlich getilgt. Es besteht eine vorrangige Haftung des auslagernden Landes, bei nachrangiger Haftung des gesamten Tilgungsfonds.



Demnach würde in den nächsten Jahren beim Tilgungsfonds ein Bestand an Anleihen in Höhe von rund 2,3 Billionen Euro entstehen. Deutschland würde mit 25 vH nach Italien mit 41 vH den größten Anteil an diesem Portfolio stellen. Weitere wichtige Schuldner des Tilgungsfonds wären Frankreich, Belgien und Spanien (Schaubild 32).

189. Entscheidend ist für dieses Konzept, dass die Schulden nach der Roll-in-Phase im Tilgungsfonds betragsmäßig nach oben begrenzt sind und dass außerdem jedes Land verpflichtet ist, diese über einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren eigenverantwortlich zu tilgen. Zu einem Transfer zwischen den beteiligten Ländern käme es nur, wenn der Haftungsfall einträte, dessen Umfang die hinterlegten Sicherheiten überschreitet (Ziffer 190). Durch die gemeinschaftliche Haftung während der Tilgungsphase werden **sichere Anleihen** geschaffen, mit denen sich das europäische Finanzsystem stabilisieren lässt, bis die nationalen Anleihemärkte wieder ausreichend funktionsfähig sind. Die Zuweisungen an den Tilgungsfonds müssten daher so ausgestaltet werden, dass dadurch ein Abbau der ausgelagerten Schulden innerhalb eines Zeitraums von etwa 20 bis 25 Jahren gelingt. Zugleich muss sichergestellt werden, dass

- die Einrichtung des Tilgungsfonds einmalig und zeitlich begrenzt ist und
- die Schulden, für die die Mitgliedsländer allein haften, nicht wieder über die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Grenze von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts hinauswachsen.

190. Der Tilgungsfonds, der Anleihen an dem historischen Beispiel eines vergleichbaren Fonds in den Vereinigten Staaten aus dem Jahr 1790 nimmt (Kasten 9, Seiten 112 f.), ist in dieser Form nur zu vertreten, wenn die gemeinsame Haftung mit einer **strikten fiskalischen Disziplin** einhergeht. Diese muss auf fünf Säulen basieren:

- Als institutioneller Rahmen erfordert der Tilgungsfonds die Implementierung einer **nationalen Schuldenbremse** in den Verfassungen der Teilnehmerländer, da nur so die Glaubwürdigkeit der langfristigen Konsolidierungsverpflichtung gewährleistet werden kann. Die Schuldenbremsen sollten sich an den Zielen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts orientieren. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass das strukturelle Haushaltsdefizit nach einer Übergangsphase die Grenze von 0,5 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt nicht überschreitet. Die Bindungswirkung der nationalen Schuldenbremsen sollte zudem verstärkt werden, indem diese zusätzlich von einer unabhängigen europäischen Instanz überprüft werden, etwa durch den Europäischen Rechnungshof. Verstieße ein Land gegen die Vorgaben seiner Schuldenbremse, wäre eine sofortige Strafzahlung an den Tilgungsfonds zu leisten, zu der sich die Länder vor der Teilnahme am Schuldentilgungspakt verpflichten (analog zum „Schuldensoli“, JG 2009 Ziffer 128). Da der Vorschlag auf den Euro-Raum begrenzt ist, wäre es am einfachsten, bei jedem festgestellten Verstoß gegen die Schuldenbremse automatisch den Anteil des betreffenden Landes an den Zentralbankgewinnen als beschleunigte Tilgung an den Tilgungsfonds abzuführen.
- Eine zweite zentrale fiskalische Absicherung des Tilgungsfonds besteht in einer gemeinsam festgelegten **mittelfristigen Konsolidierungs- und Wachstumsstrategie** für alle

Teilnehmerländer. Sie sollte so ausgestaltet sein, dass es über einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren möglich wird, eine Schuldenstandsquote von 60 vH zu erreichen. Eine wichtige Rolle sollten dabei mittelfristige Pfade für die von der Politik kontrollierbaren öffentlichen Ausgaben spielen. Zudem sollte die Strategie einen Katalog konkreter Maßnahmen für Strukturreformen enthalten. Es soll ferner die Möglichkeit bestehen, die gemeinsame **Haftung für neue Schulden zu stoppen**, wenn ein Land den in der Konsolidierungs- und Wachstumsstrategie vorgegebenen Verpflichtungen nicht nachkommt. Das „Roll-in" würde dann unmittelbar abgebrochen werden und das betreffende Land wäre wieder voll den Mechanismen der internationalen Finanzmärkte ausgesetzt.

- Zur Sicherstellung der Schuldentilgung gegenüber dem Fonds muss sich ein Teilnehmerland drittens verpflichten, einen **Aufschlag auf eine nationale Steuer** (Mehrwertsteuer und/oder Einkommensteuer) vorzunehmen, dessen Aufkommen nicht in den nationalen Haushalt fließt, sondern direkt dem Tilgungsfonds zu Gute kommen muss. Dem Beispiel der meisten US-amerikanischen Bundesstaaten folgend wäre dabei daran zu denken, dass den Zahlungen für den Tilgungsfonds durch die nationalen Verfassungen ein Vorrang vor anderen Ausgaben eingeräumt wird (Cooley und Marimon, 2011).

- Um die Haftungsrisiken zu begrenzen und gleichzeitig eine Eigenbeteiligung vorzusehen, müssen alle Teilnehmerländer zur Absicherung ihrer Verbindlichkeiten einen Teil ihrer **nationalen Währungsreserven** (Devisen- oder Goldreserven) verpfänden. Die Goldbestände der Notenbanken sind unter geld- und währungspolitischen Aspekten schon seit Jahrzehnten funktionslos geworden und können somit ohne eine Beeinträchtigung der nationalen Wirtschaftspolitik als Pfand für eine sehr weitreichende Haftungsübernahme eingesetzt werden. Für ein einzelnes Mitgliedsland des Euro-Raums sind auch die Devisenreserven funktionslos geworden, da die Verantwortung für Interventionen am Devisenmarkt in der Hand der EZB liegt. Insgesamt sollte ein Betrag in Höhe von 20 vH der vom Fonds übernommenen Kredite in dieser Weise abgesichert werden.

- Für den Fall, dass ein einzelnes Teilnehmerland aus der gesamtschuldnerischen Haftung in Anspruch genommen wird, könnten dessen Risiken dadurch beschränkt werden, dass ein Lastenausgleich zwischen den noch solventen Teilnehmerländern vereinbart wird.

Kasten 9

Alexander Hamilton und die Restrukturierung der US-Staatsschuld im Jahr 1790

Als Folge des amerikanischen Unabhängigkeitskriegs (1775-1783) hatte sich in den Vereinigten Staaten eine hohe Verschuldung des Bundes und der Bundesstaaten aufgebaut. Der damalige Finanzminister Alexander Hamilton entschied sich in dieser Situation dafür, eine Haftung des Bundes für sämtliche Anleihen zu übernehmen. Hamilton wollte damit vermeiden, dass die Reputation der Nation durch einen Schuldenschnitt beschädigt wurde, und zugleich dazu beitragen, dass für die Anleger auf diese Weise eine sichere Anlageform geschaffen wurde. Hamiltons Plan wurde im Juli 1790 umgesetzt. Dazu wurden alle ausstehenden Anleihen in „ewige Anleihen" umgestellt, das heißt, es wurde zeitlich unbefristet ein Zinssatz von 4 % gezahlt, ohne dass eine Rückzahlung vorgesehen war (Consols). Im Jahr 1792 etablierte Hamilton einen Tilgungsfonds

(Sinking Fund). Diesem flossen vorbestimmte Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchsteuern zu, um damit ausstehende Anleihen zurückzukaufen und die Verschuldung zu tilgen. Das Programm Hamiltons wird allgemein als erfolgreich beurteilt; Bordo und Vegh (2002) sprechen von „one of the most successful financial programs in history". Es trug dazu bei, die Bonität der Vereinigten Staaten zu sichern, einen großen US-amerikanischen Anleihemarkt zu schaffen und den Staaten eine Refinanzierung zu niedrigen Zinsen zu ermöglichen.

191. Der Schuldentilgungspakt könnte durchaus einer Prüfung durch das **Bundesverfassungsgericht** standhalten. Gemäß seinem Urteil vom 7. September 2011 darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Entscheidend ist einerseits die Möglichkeit des deutschen Gesetzgebers, im Einzelfall über ausgabenwirksame Hilfszahlungen an europäische Partner zu entscheiden. Andererseits müssen die auf den Bundeshaushalt potenziell zukommenden Belastungen zeitlich, sachlich und der Höhe nach begrenzt sein.

Deutscher Bundestag und Bundesrat haben die Möglichkeit, über die Einrichtung eines Tilgungsfonds im Rahmen des Schuldentilgungspakts zu entscheiden. Damit wird das finanzielle Volumen, für welches Deutschland maximal haften würde, festgelegt. Der auf die zuvor genannte Weise geschaffene Tilgungsfonds würde sich durch die Ausgabe eigener, konstruktionsbedingt unter gemeinschaftlicher Haftung aufgelegter Anleihen refinanzieren. Sind die letzten Schulden im Tilgungsfonds getilgt, entfällt auch die Notwendigkeit für die Ausgabe dieser Anleihen. Mit der Zeit schaffen sich die Gemeinschaftsanleihen daher automatisch ab. Zwar würde der Gesetzgeber nicht über jede einzelne auszugebende Anleihe des Tilgungsfonds entscheiden können. Aber er würde das maximale Volumen des Fonds festlegen, im Rahmen dessen Anleihen begeben werden könnten. Durch die Entscheidungen anderer Mitgliedsländer erhöht sich dieser Betrag nicht, sodass der Gesetzgeber hinreichend an den ausgabenwirksamen Entscheidungen des Fonds beteiligt sein dürfte.

Genau wie die anderen Mitgliedsländer würde Deutschland seinen eigenen Tilgungsverpflichtungen für die an den Tilgungsfonds transferierten Schulden nachkommen müssen. Eine neue Belastung träte aufgrund dieser Tilgungszahlungen nicht auf. Vermutlich müssten jedoch höhere Zinsen als zum heutigen Zeitpunkt gezahlt werden. Zwar bestünde eine gemeinschaftliche Haftung für den Tilgungsfonds in Höhe von maximal 2,3 Billionen Euro, für die Deutschland dann eintreten müsste, wenn alle anderen europäischen Schuldner ausfallen und ihre Schulden nicht bedienen könnten. Dieser Haftungsfall ist jedoch sehr unwahrscheinlich. Etwas höher wäre die Wahrscheinlichkeit, dass ein einzelnes Land seinen Zinszahlungen nicht nachkommt. Die dadurch auftretenden Belastungen sind jedoch begrenzt. Das Haftungsrisiko, das auf Deutschland jährlich zukäme, dürfte den deutschen Gesetzgeber somit nicht übermäßig stark binden und daran hindern, sein Haushaltsrecht effektiv wahrzunehmen.

Die mit dem Schuldentilgungspakt verbundenen Sicherungsmechanismen dienen zusätzlich dazu, das Haftungsrisiko für die finanzstarken Länder, insbesondere für Deutschland zu beschränken. Da die Währungsreserven bereits zu Beginn des „Roll-in" in voller Höhe deponiert werden müssen, wäre auch für den ungünstigen Fall eine Vorsorge getroffen, dass es in einem

Land nicht möglich sein sollte, eine Schuldenbremse verfassungsrechtlich zu fixieren, wodurch seine Teilnahme am Schuldentilgungspakt beendet werden müsste. Eine Begrenzung der finanzpolitischen Verpflichtungen, die Deutschland mit dem Schuldentilgungspakt eingeht, dürfte somit der Höhe nach sichergestellt werden können.

192. Kritischer ist die **zeitliche Begrenzung** des Tilgungsfonds. Für den Abbau der an den Tilgungsfonds transferierten Schulden wären etwa 20 bis 25 Jahre zu veranschlagen. In diesem relativ langen Zeitraum dürften für die europapolitischen Akteure und für die Mitgliedsländer immer wieder Versuchungen bestehen, den Tilgungsfonds in eine permanente Einrichtung zu transformieren. Damit würde die Verschuldung im Euro-Raum auf Dauer vergemeinschaftet. Die Einrichtung eines Tilgungsfonds kann daher nur dann ernsthaft in Angriff genommen werden, wenn durch die vertragliche Gestaltung ausgeschlossen wird, dass der Tilgungsfonds eine permanente Einrichtung zur Refinanzierung der Euro-Länder wird. Vollständig glaubwürdig wird die Schaffung des Fonds als vorübergehende Einrichtung in den Europäischen Verträgen allerdings nicht sein können. Die Analyse von Zentralisierungsprozessen in Föderalstaaten belegt eindrücklich, dass einmal geschaffene Institutionen auf einer übergeordneten staatlichen Ebene kaum wieder in die Kompetenz nachgelagerter Gebietskörperschaften zurückverlagert werden. Vor die Perpetuierung des Tilgungsfonds müsste der deutsche Gesetzgeber daher von Beginn an ein Junktim mit Artikel 146 Grundgesetz setzen.

193. Von zentraler Bedeutung für den Schuldentilgungspakt ist die Gestaltung der von den Teilnehmerländern zu leistenden **Zahlungen für Zinsen und Tilgung**. Sie sollten als fester Anteil des Bruttoinlandsprodukts definiert und so festgelegt werden, dass die Verbindlichkeiten in 20 bis 25 Jahren vollständig getilgt wären. Da die Zahlungen somit konjunkturabhängig wären, würde ein automatischer Stabilisator zur Absicherung asymmetrischer Schocks etabliert, der allerdings vergleichsweise schwach ausgeprägt wäre.

Um einem Land die Möglichkeit zu geben, den für die mittelfristig zu leistenden Zahlungen erforderlichen Primärüberschuss aufzubauen, könnten die Zahlungen in den ersten fünf Jahren sukzessive an das mittelfristig erforderliche Niveau angepasst werden. Dieser Anpassungspfad ließe sich beispielsweise so ausgestalten, dass jedes Land zunächst jeweils ein Prozent der in den Fonds ausgelagerten Schulden tilgt und zusätzlich Zinszahlungen auf seinen Anteil im Tilgungsfonds leistet. Nach fünf Jahren würde der Anteil der Zahlungen am Bruttoinlandsprodukt konstant gehalten.

194. Durch die gemeinschaftliche Haftung für den Tilgungsfonds entsteht den teilnehmenden hoch verschuldeten Ländern ein **Zinsvorteil auf die im Fonds gehaltene Schuld**, der zur Tilgung der Schulden genutzt werden kann, ohne die nationalen Haushalte zusätzlich zu belasten. Dadurch werden starke Anreize für eine Teilnahme geschaffen, die es erleichtern dürften, bei den nationalen Parlamenten die Zustimmung für die im Schuldentilgungspakt vereinbarten Maßnahmen zu finden. Für Deutschland dürfte sich hingegen eine leichte Zusatzbelastung ergeben, die dadurch begrenzt wäre, dass bei einem Volumen des Tilgungsfonds von 2,3 Billionen Euro ein sehr liquider Markt geschaffen würde, wovon zinssenkende Effekte zu erwarten sind.

195. Die Funktionsweise des Finanzierungsmechanismus soll am **Beispiel Italiens** verdeutlicht werden, wobei als Ausgangsjahr das Jahr 2012 unterstellt ist (Tabelle 13, Seite 116). Bei einer derzeitigen Schuldenstandsquote von 120,3 vH mit einer Gesamtverschuldung von 1 911 Mrd Euro würde Italien 958 Mrd Euro in den Fonds auslagern; dies entspricht den 60,3 Prozentpunkten, um welche die Schuldenstandsquote im ersten Jahr über dem Zielwert von 60 vH liegt. Die allein in nationaler Haftung verbliebene Verschuldung in Höhe von 953 Mrd Euro würde genau 60 vH gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen. Die Schulden würden ausgelagert, indem sich Italien so lange über den Tilgungsfonds refinanziert, bis der Finanzierungsrahmen in Höhe von 958 Mrd Euro ausgeschöpft ist (Roll-in). Legt man die Laufzeiten der aktuell durch Italien begebenen Anleihen zu Grunde, dürfte dies etwa im Jahr 2016 der Fall sein. Da bereits ab dem ersten Jahr Zins- und Tilgungszahlungen an den Fonds zu leisten sind, läge die Höhe der ausgelagerten Schuld am Ende der Roll-in-Phase mit 923 Mrd Euro (Tabelle 13, Zeile 2) bereits unter dem am Anfang festgelegten Finanzierungsrahmen. Die allein in nationaler Haftung verbliebenen Schulden würden bis dahin bei konstanter Schuldenstandsquote von 60 vH aufgrund des unterstellten nominalen Wirtschaftswachstums von 3 vH auf 1 073 Mrd Euro ansteigen (Tabelle 13, Zeile 8).

Die Berechnung der **jährlichen Zahlungen** an den Tilgungsfonds setzt am Endstand der bis zum Jahr 2016 an den Fonds übertragenen Schulden in Höhe von 923 Mrd Euro an und der Zielsetzung, diese bei einer jährlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3 vH innerhalb von insgesamt 25 Jahren zu tilgen. Unterstellt man, der Fonds könne sich zu einem Zinssatz von 4 % refinanzieren, ergeben sich für Italien im ersten Jahr nach der fünfjährigen Roll-in-Phase Zahlungen in Höhe von jährlich 3 vH des Bruttoinlandsprodukts, die sich zusammensetzen aus Zinsen und Tilgung. Die laufenden Zahlungen blieben relativ zur Wirtschaftsleistung für die gesamte Restlaufzeit konstant, wobei sich lediglich die Aufteilung zwischen Zins- und Tilgungszahlung verändert. Während der Roll-in-Phase sind die Zuweisungen zunächst geringer und richten sich nach dem Anteil der bereits über den Tilgungsfonds finanzierten Schulden. Nach 24 Jahren Gesamtlaufzeit hätte Italien seine Schulden im Tilgungsfonds vollständig getilgt.

Für Italien wäre so von Beginn an ein gleichbleibender **Primärüberschuss in Höhe von 4,2 vH** gemessen am Bruttoinlandsprodukt erforderlich, um den gesamten Schuldenstand bis zum Ende der Laufzeit des Tilgungsfonds auf 60 vH des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren (Tabelle 13, Schaubild 33, Seite 117). Dies ist ein ehrgeiziges Ziel, aber laufende Planungen sehen – der Prognose des IWF zufolge – für das Jahr 2012 eine Quote des Primärüberschusses von 2,6 vH und für die darauffolgenden Jahre von 4 vH (2013) und 4 ½ vH (2014 bis 2016) vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es für Italien durch die Finanzierung mittels des Fonds zu einer deutlichen Entlastung bei den laufenden Zinszahlungen kommt. Unterstellt man, dass Italien ohne Beteiligung am Tilgungsfonds für seine Schulden einen Zinssatz von 7 % leisten müsste, wäre nach der „Roll-in-Phase" ein Primärsaldo von 7,3 vH zu erzielen, um den Schuldenstand ebenfalls auf 60 vH zurückzuführen. Die Konsolidierungsaufgabe wäre somit erheblich schwieriger zu bewerkstelligen.

Tabelle 13

Italien: Stilisierte Entwicklung der Zahlungsverpflichtungen und Schuldenstandsquoten bei Inanspruchnahme des Tilgungsfonds

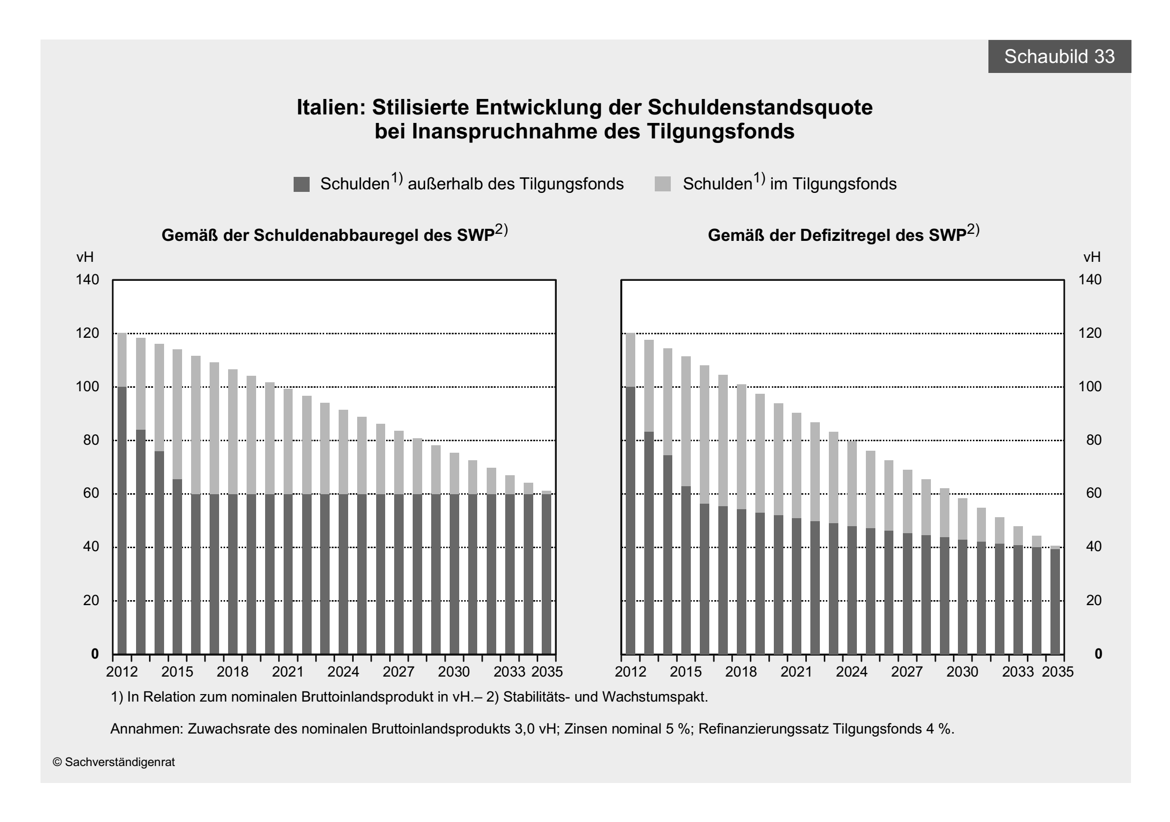
	Einheit	Roll-in-Phase					2017	2018	2026	2031	2035
		2012	2013	2014	2015	2016					
Konsolidierung mit Schuldentilgungspakt											
Refinanzierung über den Fonds[1] .	Mrd Euro	321,0	243,0	121,0	175,0	97,7	-	-	-	-	-
Schuldenstand im Fonds	Mrd Euro	321,0	560,8	674,6	839,4	923,2	906,2	887,0	631,9	353,2	40,8
	vH[4]	*20,2*	*34,3*	*40,0*	*48,3*	*51,6*	*49,2*	*46,8*	*26,3*	*12,7*	*1,3*
Zahlung an den Fonds	Mrd Euro	16,1	29,6	37,2	47,4	53,9	55,5	57,2	72,4	84,0	42,4
	vH[4]	*1,0*	*1,8*	*2,2*	*2,7*	*3,0*	*3,0*	*3,0*	*3,0*	*3,0*	*1,4*
davon:											
Zinsen	Mrd Euro	12,8	22,4	27,0	33,6	36,9	36,2	35,5	25,3	14,1	1,6
Tilgung	Mrd Euro	3,2	7,2	10,2	13,9	17,0	19,3	21,7	47,2	69,8	40,8
Schuldenstand außerhalb des Fonds	Mrd Euro	1 590,0	1 375,6	1 284,1	1 139,4	1 073,0	1 105,2	1 138,3	1 442,0	1 671,7	1 881,5
	vH[4]	*100,1*	*84,1*	*76,2*	*65,6*	*60,0*	*60,0*	*60,0*	*60,0*	*60,0*	*60,0*
Schuldenstand insgesamt	Mrd Euro	1 911,0	1 936,5	1 958,9	1 979,1	1 996,6	2 011,8	2 025,7	2 074,4	2 025,5	1 923,0
	vH[4]	*120,3*	*118,3*	*116,2*	*114,0*	*111,6*	*109,2*	*106,8*	*86,3*	*72,7*	*61,3*
Erforderlicher Primärsaldo[2]	vH[4]	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*4,2*	*2,6*
Konsolidierung ohne Schuldentilgungspakt											
Ausgeglichener Haushalt[3] (vH)[4]											
Erforderlicher Primärsaldo bei einem Nominalzins von ...											
5 % p.a.		*6,0*	*5,8*	*5,7*	*5,5*	*5,3*	*5,2*	*5,0*	*4,0*	*3,4*	*3,0*
7 % p.a.		*8,4*	*8,2*	*7,9*	*7,7*	*7,5*	*7,3*	*7,1*	*5,6*	*4,8*	*4,3*
Schuldenstandsquote bei einem Nominalzins von ...											
5 % p.a.		*120,3*	*116,8*	*113,4*	*110,1*	*106,9*	*103,7*	*100,7*	*79,5*	*68,6*	*60,9*
7 % p.a.		*120,3*	*116,8*	*113,4*	*110,1*	*106,9*	*103,7*	*100,7*	*79,5*	*68,6*	*60,9*

1) Die Refinanzierung deckt in den ersten Jahren den vollständigen Refinanzierungsbedarf des Landes ab, der über die Fälligkeitsstruktur der ausstehenden Anleihen ermittelt wurde. Für fällige, kurzfristige Schatzanweisungen wurde angenommen, dass diese zur Hälfte über den Tilgungsfonds refinanziert werden. Im ersten Jahr ist ferner ein zu finanzierendes Defizit in Höhe von 17 Mrd Euro unterstellt. Die Summe über die Jahre 2012 bis 2016 beträgt 958 Mrd Euro.– 2) Die Schuldenstandsquote ohne Berücksichtigung der Schulden des Tilgungsfonds wird in Höhe von 60 vH über den gesamten Zeitraum konstant gehalten.– 3) Ein jederzeit ausgeglichener Haushalt führt unter den Annahmen dieser Projektion zu einer Schuldenstandsquote von 61 vH nach Abbau des Schuldentilgungsfonds.– 4) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Annahmen: Schuldenstandsquote 120 vH, nominales Bruttoinlandsprodukt 1 589 Mrd Euro, Bruttoschulden 1 911 Mrd Euro (jeweils zu Beginn der Roll-in-Phase); Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts 3,0 vH; Zinsen nominal 5 %; Refinanzierungssatz Tilgungsfonds 4 %.

Bei dem exemplarisch betrachteten Schuldentilgungspfad, welcher der reformierten Schuldenstandsregel des SWP entspricht, ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieser im Fall Italiens weniger ambitioniert ist als das mittelfristige Haushaltsziel des SWP, das eine maximale Quote des strukturellen Defizits von 0,5 vH vorsieht. Die bei einer Teilnahme am Schuldentil-

gungspakt zu implementierenden nationalen Schuldenbremsen müssten im Prinzip diesem Ziel entsprechen. Ähnlich wie in Deutschland würde im Rahmen der Umsetzung eine Übergangsphase definiert, bis die Schuldenbremse ihre volle Bindungswirkung entfaltet. Im Beispiel von Italien würde sich daraus mittelfristig ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf in Höhe von 1 vH des Bruttoinlandsprodukts ergeben. Bis zum Auslaufen des Tilgungsfonds würden dadurch die in allein nationaler Haftung verbliebenen Schulden unter einen Wert von 40 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sinken (Schaubild 33).



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.– 2) Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Annahmen: Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts 3,0 vH; Zinsen nominal 5 %; Refinanzierungssatz Tilgungsfonds 4 %.

196. Für Deutschland würde die Teilnahme am Tilgungsfonds bedeuten, dass die ausgelagerten Schulden ebenfalls im Jahr 2035 getilgt wären. Da die Zahlungen an den Tilgungsfonds defizitwirksam sind, führt die Implementierung des Schuldentilgungspakts in Deutschland sogar zu einer über die Vorgaben der Schuldenbremse hinausgehenden Konsolidierung. Der dadurch erforderliche Primärüberschuss liegt um etwa 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts höher als wenn die Konsolidierung allein durch die Schuldenbremse erfolgte. Somit würde Deutschland für seine gesamte Staatsschuld bereits im Jahr 2023 die Grenze von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts unterschreiten können. Allein aufgrund der Schuldenbremse wäre dies erst drei Jahre später der Fall.

Was die zusätzlichen Zinskosten anbelangt, ergibt sich bei einem unterstellten Zinsdifferenzial von einem Prozentpunkt zwischen den Refinanzierungskosten des Tilgungsfonds und denen Deutschlands und einer in den Fonds übertragenen Schuld von 579 Mrd Euro eine zusätzliche jährliche Zinsbelastung von etwa 0,3 vH des Bruttoinlandsprodukts. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die derzeit extrem niedrigen Zinssätze für deutsche Anleihen in erster Li-

nie der krisenhaften Entwicklung des Euro-Raums geschuldet sind und somit nicht als ein mittelfristiges Gleichgewichtsniveau angesehen werden können.

197. Gelingt es mit der durch die Beschlüsse vom 26. Oktober 2011 gewonnenen Zeit nicht, eine Wende in der EU-Schuldenkrise zu erreichen, und können sich die Mitgliedsländer des Euro-Raums nicht auf eine Lösung im Sinne des Schuldentilgungspakts einigen, so verbleiben zwei Möglichkeiten, um eine drohende Finanzkrise abzuwenden. In ihrer Funktion als Lender of Last Resort käme die **Europäische Zentralbank** im ungünstigsten Fall nicht umhin, erneut Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt anzukaufen. Dies wäre ordnungspolitisch äußerst bedenklich. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, mit einer Politik kleiner Schritte den **Europäischen Stabilitätsmechanismus** in Anlehnung an die jüngsten Beschlüsse zu hebeln. Dabei besteht die Gefahr, dass das einzusetzende Finanzvolumen eben solche Dimensionen erreichen könnte, wie sie für den Tilgungsfonds vorzusehen sind, ohne dass ein hinreichend strukturiertes Konsolidierungsprogramm zur Rückführung der Schulden in den überschuldeten Mitgliedsländern eingerichtet werden könnte. Die EZB wäre dann ebenfalls nicht sicher von ihrer Funktion als Lender of Last Resort befreit.

VII. Perspektiven für die Europäische Währungsunion

198. Die aktuelle Krise der Europäischen Währungsunion reflektiert ein tiefliegendes konzeptionelles Problem. Während im Bereich der Geldpolitik mit der einheitlichen Währung und einem gemeinsamen Zentralbanksystem eine sehr weitreichende Integration erreicht wurde, besteht bei der Fiskalpolitik ein ebenso ineffizientes wie konfliktanfälliges Nebeneinander nationaler Kompetenzen mit gemeinschaftlichen Überwachungs- und Krisenmechanismen. Wenn die Währungsunion in Zukunft über eine deutlich widerstandsfähigere Architektur verfügen soll, müssen Lösungen gefunden werden, bei denen die Fiskaldisziplin deutlich verstärkt wird.

1. Bisherige Reformen reichen nicht aus

199. Der **Vertrag von Maastricht** und der auf ihm aufbauende ursprüngliche Stabilitäts- und Wachstumspakt setzten darauf, Fiskaldisziplin bei weitgehend nationalen Kompetenzen mit einer Kombination aus Regelbindung, diskretionären politischen Entscheidungsprozessen und Marktdisziplin zu erreichen. Mit der 3 vH-Grenze für die Defizitquote und der 60 vH-Grenze für die Schuldenstandsquote wurden zwei Regeln für die nationalen Fiskalpolitiken fixiert. Allerdings werden Überschreitungen nicht automatisch sanktioniert, sondern im Rahmen der komplexen Mechanismen des Stabilitäts- und Wachstumspakts einem diskretionären Entscheidungsprozess des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister unterworfen. Durch die No-bail-out Klausel und den Verzicht auf einen expliziten Krisenmechanismus sollte zugleich dafür gesorgt werden, dass die Mitgliedsländer einem hinreichenden Disziplinierungsdruck durch die Finanzmärkte ausgesetzt sind.

200. Im Rückblick zeigen sich erhebliche **Schwächen dieser Architektur**. Die im Vertrag von Maastricht fixierten Regeln erwiesen sich als unzureichend, weil sie erstens die Möglich-

keit einer exzessiven Verschuldung im Privatsektor außer Acht gelassen hatten. So konnten Spanien und Irland noch im Jahr 2007 einen Überschuss in den öffentlichen Haushalten aufweisen und ihre Schuldenstandsquote lag mit 36 vH beziehungsweise 25 vH deutlich unter dem Richtwert von 60 vH. Versagt hat zweitens der diskretionäre Sanktionsmechanismus, da Griechenland trotz einer anhaltenden Verletzung der beiden Fiskalregeln nie mit den Sanktionsverfahren des Pakts konfrontiert wurde. Drittens erwies sich die Marktdisziplin als unzureichend, da es über viele Jahre hinweg nicht zu einer antizipativen Aufspreizung der Risikoprämien kam, obwohl das fiskalische Fehlverhalten Griechenlands nicht hätte übersehen werden dürfen. Aktuell stößt die Marktdisziplin an ihre Grenzen, wenn das Finanzsystem für den Fall einer staatlichen Insolvenz nicht ausreichend abgesichert ist (Ziffern 233 ff.).

201. Die jetzt im Rahmen des „Six-Pack“ beschlossene **Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts** zielt darauf ab, bei der **Regelbindung** zum einen die präventiven Elemente zu stärken, insbesondere durch die Einbeziehung einer Ausgabenregel, die sich an der Wachstumsrate des Produktionspotenzials eines Landes orientiert (JG 2009 Ziffer 126). Im „korrektiven Arm“ wurde eine regelgebundene Reduktion der Schuldenstandsquote implementiert, wonach der die 60 vH-Grenze überschreitende Betrag der Verschuldung kontinuierlich abgebaut werden soll. Die diskretionären Entscheidungsprozesse wurden demgegenüber nur geringfügig reformiert, da die Kompetenz über die wesentlichen Schritte des exzessiven Defizitverfahrens nach wie vor beim Rat der Wirtschafts- und Finanzminister liegt. Die Rolle der Kommission wurde nur bei der Festlegung von Sanktionen gestärkt, die jedoch erst dann beschlossen werden können, wenn das Fehlverhalten eines Landes durch den Rat festgestellt worden ist.

202. Ein Beitrag zu einer stärkeren Marktdisziplin hätte durch den **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) geleistet werden können. Dieser sieht nach seinem Inkrafttreten im Juli 2013 erstmals explizit eine private Gläubigerbeteiligung vor, die jedoch nicht an eine feste Regel gebunden ist, sondern von einer diskretionären Entscheidung des ESM abhängig ist. Eine Einbeziehung privater Investoren soll immer dann erforderlich sein, wenn durch den ESM im Rahmen einer Schuldentragfähigkeitsanalyse für ein Land festgestellt wird, dass es nicht nur ein Liquiditäts-, sondern auch ein Solvenzproblem aufweist. Zur Erleichterung von Restrukturierungsverfahren sollen ab Juli 2013 alle neu emittierten Staatsanleihen des Euro-Raums mit Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses) ausgestattet sein.

Ähnlich wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt leidet der ESM damit unter einem Glaubwürdigkeitsproblem. Die zentrale Frage, ob ein Land von einem vorübergehenden Liquiditätsproblem oder einem anhaltenden Solvenzproblem betroffen ist, wird im ESM politisch entschieden, da die Kriterien, nach denen zu entscheiden ist, nicht bestimmt sind. Wenn potenzielle Sünder über Sünder urteilen, ist zu befürchten, dass unangenehme Entscheidungen vertagt oder überhaupt nicht getroffen werden.

203. Insgesamt gehen die jetzt beschlossenen Reformen in die richtige Richtung. Es fehlt jedoch der qualitative Sprung, der notwendig wäre, um für den Euro-Raum in Zukunft stabile öffentliche Finanzen zu gewährleisten.

2. Wege zu mehr Integration in der Fiskalpolitik

204. Die zunehmenden Spannungen in der Europäischen Währungsunion haben zu einer lebhaften Diskussion über weitere Schritte auf dem Feld der europäischen Integration geführt. Dazu gehören Vorschläge für einen europäischen Finanzminister, für eine europäische Fiskalunion oder einen Währungskommissar. Entscheidend ist dabei neben der institutionellen Ausgestaltung vor allem die Frage, welche fiskalischen Kompetenzen in Zukunft auf der europäischen Ebene angesiedelt sein sollen. Dabei sind zwei unterschiedliche Ansätze denkbar. Zum einen kann die Integration durch einen zunehmenden Transfer finanzieller Ressourcen auf die Gemeinschaftsebene vorangetrieben werden, zum anderen durch die Übertragung stärkerer Kontrollrechte.

205. Der erste Ansatz würde darin bestehen, zusätzliche **finanzielle Mittel** auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen, um ihr damit gleichsam als Bundesstaat die Möglichkeit zu geben, Funktionen wie eine gemeinschaftliche Arbeitslosenversicherung und Bildungs- oder Sozialpolitik wahrzunehmen. Auf diese Weise würde – ähnlich wie in den Vereinigten Staaten – ein automatischer Stabilisator auf der Gemeinschaftsebene etabliert, der es ermöglichen würde, Schocks auf der Ebene der Mitgliedstaaten besser zu verarbeiten. In Anbetracht der äußerst schwierigen fiskalischen Situation in allen Mitgliedsländern, die sich durch die demografische Entwicklung eher noch verschärfen wird, ist derzeit jedoch nicht zu erkennen, dass es eine politische Bereitschaft gibt, finanzielle Ressourcen größeren Umfangs auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen. Selbst wenn es durchaus reizvoll ist, über Ausgestaltungsmöglichkeiten einer solchen Fiskalunion zu diskutieren, dürften solche Konzepte in der politischen Debatte der nächsten Jahre somit kaum eine größere Rolle spielen.

206. Dementsprechend geht es bei dem zweiten Ansatz, der den meisten der in jüngerer Zeit entwickelten Vorschlägen für eine Fiskalunion zugrunde liegt, in der Regel vor allem darum, wie man **stärkere Kontrollrechte** auf der Gemeinschaftsebene etablieren kann, um fiskalischem Fehlverhalten wirksamer als bisher und möglichst frühzeitig einen Riegel vorschieben zu können.

207. Für den Bereich der Regelbindung hat sich dabei mittlerweile ein gewisser Konsens herausgebildet, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung einer **Schuldenbremse** eine wichtige Grundvoraussetzung für fiskalische Stabilität darstellt. Dies kann durch eine fortlaufende gemeinschaftliche Überwachung der dabei verwendeten statistischen Daten und Berechnungsverfahren zusätzlich gestärkt werden.

208. Bei den unvermeidlichen diskretionären Entscheidungsprozessen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts muss es – ähnlich wie bei der Geldpolitik – vor allem darum gehen, die **Unabhängigkeit der Entscheidungsträger** zu stärken. Es kann nicht erwartet werden, dass der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister konsequent Sanktionen verhängt, wenn sich, wie derzeit, 14 von den 17 Mitgliedsländern des Euro-Raums in einem exzessiven Defizitverfahren befinden. Aus diesem Grund hat der Sachverständigenrat schon seit längerem dafür geworben, die Rolle der Kommission im präventiven Arm und in den exzessiven Defizitverfahren so zu stärken, dass sie die Entscheidungskompetenz über alle relevanten Verfah-

rensschritte erhält und der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister diese nur noch mit einer qualifizierten Mehrheit zurückweisen kann (JG 2009 Ziffer 127).

Eine noch größere Unabhängigkeit könnte dadurch geschaffen werden, dass man den **Währungskommissar** mit denselben Befugnissen ausstattet wie den Wettbewerbskommissar, dessen wettbewerbsrechtliche Entscheidungen keine Billigung durch den Ministerrat erfordern. Überträgt man diese Lösung auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt, würde der Währungskommissar zum Herrn des Verfahrens, und der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister würde damit sämtliche Entscheidungskompetenzen im exzessiven Defizitverfahren verlieren. Dem Währungskommissar sollte das Recht eingeräumt werden, gegen ein Mitgliedsland ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einzuleiten. Dabei wäre dafür Sorge zu tragen, dass ein mit so umfassenden Kompetenzen ausgestatteter Entscheidungsträger nicht in anderer Weise politischer Einflussnahme ausgesetzt werden kann.

209. Neben der institutionellen Stellung des für die fiskalpolitische Disziplin zuständigen Gremiums kommt es entscheidend auf dessen **Kompetenzen** an. Ein grundlegendes Problem des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht darin, dass seine schärfste Sanktion, das Hinterlegen einer unverzinslichen Einlage in eine definitive Geldbuße, wenig zielführend ist, da sie die fiskalische Situation eines Landes noch zusätzlich erschwert (JG 2009 Ziffer 128). Hier würde es sich anbieten, dass sich die Teilnehmer im Fall eines von der Kommission festgestellten Handlungsbedarfs verpflichten, eine im Voraus definierte Steuer proportional anzuheben („Stabilitäts-Soli“).

210. Von dieser Grundlage aus könnte man dann das von Jean-Claude Trichet, dem ehemaligen EZB Präsidenten, in die Diskussion gebrachte **Modell eines europäischen Finanzministers** erwägen. Diesen Vorstellungen zufolge soll dieser Persönlichkeit die Kompetenz für die Wettbewerbspolitik sowie die Wirtschafts- und Währungspolitik der Gemeinschaft zukommen. Dazu würde auch die Verantwortung für die Institutionen gehören, die in der Europäischen Union für die Aufsicht und Regulierung des Finanzsystems zuständig sind. Zudem sollte der Finanzminister die Union in allen internationalen Institutionen vertreten. Während eine solche Lösung unter Effizienzaspekten durchaus Vorteile erkennen lässt, stellt sich aus politischer Sicht das Problem, dass damit – wie bei allen Formen einer Stärkung der Kommission – immer mehr Funktionen auf die Gemeinschaft übertragen werden, ohne dass dafür eine ausreichende parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist.

3. Wie kann die Marktdisziplin verbessert werden?

211. Die Architekten des Vertrags von Maastricht hatten darauf vertraut, dass die Fiskaldisziplin nicht nur durch die vertraglich gesetzten Regeln und die vereinbarten politische Entscheidungsprozeduren, sondern auch entscheidend durch Marktdisziplin eingefordert werden würde. Die Erfahrung der letzten zwölf Jahre zeigt, dass diese Hoffnung insoweit getrogen hat, als es durch die von den Finanzmärkten ausgehenden Impulse nicht zu einer **präventiven Reaktion** gekommen ist, die den Ländern ein rechtzeitiges Gegensteuern erlaubt hätte. Vielmehr haben die in den Zinsaufschlägen abzulesenden Marktsignale in der Regel erst dann

aufgeleuchtet, wenn sich eine schwere chronische Fehlentwicklung manifestiert hat. In einer solchen Situation erschwert die Marktreaktion eine ohnehin nicht einfache Therapie.

212. In der aktuellen Situation mit teilweise ungewöhnlich hohen Defizit- und Schuldenstandsquoten sind daher auch die Spielräume für eine Verbesserung der Marktdisziplin eher begrenzt. Aus diesem Grund ist der im vierten Kapitel vorgeschlagene und im einzelnen beschriebene **langfristige Ordnungsrahmen für den Euro-Raum** (Ziffern 245 f.) als eine Lösung für die mittlere Frist gedacht, das heißt, für eine Phase mit deutlich niedrigeren Schuldstandsquoten, wie sie durch die konsequente Umsetzung des Schuldentilgungspakts erreicht werden können.

Das präventive Element ergibt sich aus einem **dreistufigen Ansatz**, der sich an den Schuldenstandsquoten orientiert:

- Ländern mit einer Schuldenstandsquote unterhalb der 60 vH-Grenze, die sich auf diese Weise als stabilitätsbewusst präqualifiziert haben, stünde im Fall von Liquiditätsproblemen ein uneingeschränkter Zugang zu ESM-Krediten offen.

- Bei einer Schuldenstandsquote zwischen 60 vH und 90 vH setzen ESM-Kredite voraus, dass sich ein Land zu einem mehrjährigen Anpassungsprogramm bereit erklärt.

- Bei einer Schuldenstandsquote von über 90 vH wäre zusätzlich eine verbindliche Umschuldung mit einer Beteiligung des privaten Sektors erforderlich.

Kommt es unter diesen Rahmenbedingungen in einem Land zu einer steigenden Schuldenstandsquote, ergäbe sich für die Marktteilnehmer eine schrittweise Transformation einer zunächst nahezu sicheren Anleihe in ein mit einem zunehmenden Ausfallrisiko behafteten Papier. Bei einer glaubhaften Ankündigung eines solchen Regimes sollte sich dies in einer frühzeitigen Aufspreizung der Risikoaufschläge niederschlagen, die es einem Land ermöglichen, fiskalische Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, bevor „das Kind in den Brunnen gefallen ist“.

213. Während ein glaubhaftes Insolvenzregime für Staaten einen wichtigen Beitrag zur Marktdisziplin leisten kann, ist es nur schwer mit den neuen Aufsichtsregeln für Banken und Versicherungen zu vereinbaren, welche die ohnehin privilegierte Stellung von Staatsanleihen als absolut **sichere Aktiva** noch verstärken. So sehen die Regelungen von Basel III Liquiditätspuffer für Banken vor (Liquidity Coverage Ratio und Net Stable Funding Ratio), die vorzugweise in der Form von Staatsanleihen zu halten sind. Im neuen aufsichtsrechtlichen Regelwerk für Versicherungen (Solvency II), das im Jahr 2013 in Kraft treten soll, werden europäische Staatsanleihen ebenfalls als uneingeschränkt sichere Aktiva eingestuft, für die kein Eigenkapital vorgehalten werden muss. Je nach Ausgestaltung des Insolvenzregimes wird das Angebot an sicheren Aktiva ungenügend sein.

214. Die Nachfrage nach absolut sicheren Aktiva könnte zumindest teilweise dadurch gedeckt werden, dass Zweckgesellschaften gegründet werden, die über eine **Strukturierung**

eines Portfolios von Staatsanleihen sichere und wenig sichere Tranchen schaffen (Brunnermeier et al., 2011). Demnach soll eine neu zu schaffende europäische Schuldenagentur Staatsanleihen der Mitgliedsländer ankaufen, die dann in zwei unterschiedlichen Tranchen verbrieft werden.

- Die Ausfallrisiken werden vorrangig von einer **riskanten Tranche** übernommen, die vor allem von risikofreudigen Investoren wie zum Beispiel Hedgefonds erworben würde.
- Auf diese Weise wird eine **sichere Tranche** geschaffen, mit einem im Idealfall zu vernachlässigenden Ausfallrisiko (European Safe Bonds oder ESBies).

Anders als bei der jetzt diskutierten Hebelung der EFSF wird dabei explizit keine gemeinschaftliche Haftung für diese Zweckgesellschaft vorgesehen. Bei dieser auf den ersten Blick attraktiven Lösung stellt sich jedoch – ähnlich wie bei den in der US-amerikanischen Immobilienkrise in eine schwere Schieflage geratenen Collateralized Debt Obligations (CDO) – das grundsätzliche Problem, dass die Strukturierung nur dann funktioniert, wenn die in der Vergangenheit beobachteten Ausfallrisiken einigermaßen konstant bleiben. Ist dies nicht der Fall, können selbst die scheinbar sicheren Tranchen von massiven Ausfallrisiken erfasst werden.

215. Alternativ wäre am Ende einer erfolgreichen Konsolidierungsstrategie, die zu Schuldenstandsquoten unter oder nahe bei der 60 vH-Grenze führen würde, zu erwägen, ob man nicht den Teil der nationalen Verschuldung, der unterhalb der 60 vH-Grenze liegt, in Eurobonds tauscht, für die eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird. Für die über diesen Betrag hinausgehende Verschuldung müsste jedes Land eigenverantwortlich haften. Ein entsprechender Vorschlag wurde von Delpla und von Weizsäcker (2010) unterbreitet, wobei zwischen **Blue Bonds**, das heißt, den in gemeinschaftlicher Haftung emittierten Eurobonds, und **Red Bonds**, das heißt, den in nationaler Verantwortung emittierten Anleihen unterschieden wird.

Gegenüber den ESBies würde hier ein von jeglichen Ausfallrisiken gesicherter Bestand an europäischen Staatsanleihen geschaffen. Dadurch wären die Finanzinstitute des Euro-Raums mit ihren Wettbewerbern in den Vereinigten Staaten wieder gleichgestellt, die mit den US-Staatsanleihen über eine absolut sichere und zugleich verzinsliche Liquiditätsreserve verfügen. Bei diesem Vorschlag ergäbe sich die **Marktdisziplin** durch die Zinsen, welche die Mitgliedsländer für den Teil ihrer Verschuldung bezahlen müssen, die sie in nationaler Verantwortung emittieren müssen. Da das Ausfallrisiko dann vergleichsweise kleine Beträge erfassen würde und für einen großen Teil der Staatsverschuldung des Euro-Raums ein Ansteckungsrisiko ausgeschlossen werden kann, wäre die Drohung der Insolvenz sehr viel glaubwürdiger als unter den gegenwärtigen Verhältnissen. Dies wäre die entscheidende Voraussetzung für eine erwünschte präventive Signalwirkung der Marktdisziplin.

4. Kein leichter Weg

216. Die sich seit Monaten verschärfende Krise des Euro-Raums macht überdeutlich, dass die Politik nur dann wieder die Initiative des Handels zurückgewinnen wird, wenn sie die Bereitschaft zu Lösungen aufbringt, die eine umfassende Absicherung für Staatsanleihen der

Mitgliedsländer erlauben. Die jetzt beschlossene Ausweitung und Hebelung der EFSF ist hierzu ein wichtiger Beitrag. Sollte dies, nicht zuletzt in Anbetracht der jetzt kaum noch überschaubaren Situation in Griechenland, an seine Grenze stoßen, stünde Europa vor der Alternative eines unberechenbaren Prozesses einer sich selbst verstärkenden Staaten- und Bankenkrise oder eines unbegrenzten Ankaufs von Staatsanleihen durch die EZB. Um zu verhindern, dass es zu dieser Konstellation kommt, sollte die Politik prüfen, ob es nicht besser wäre, die Stabilität der Staatsanleihen durch eine gemeinsame Haftung wiederherzustellen. Anstelle von zeitlich und quantitativ unbegrenzten Eurobonds eröffnet das in diesem Kapitel entwickelte Modell eines Schuldentilgungspakts eine Lösung, die die kurzfristige Stabilisierung auf den Finanzmärkten mit einer mittelfristig glaubhaften und durch nationale Garantien abgesicherten Konsolidierung der Staatsfinanzen kombiniert.

217. Die Währungsunion ist es wert, solche Anstrengungen zu unternehmen. Bei allen Problemen sollte man nicht übersehen, dass sie vom Schuldenstand und von der Neuverschuldung her deutlich besser gestellt ist als die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich oder Japan. Gleichwohl wird die Währungsunion in den Augen der Finanzmärkte erheblich ungünstiger eingeschätzt. Es wäre fatal, wenn es nicht gelingen würde, eine Lösung zu finden, mit der diese Ungleichbehandlung ein Ende findet. Der hier skizzierte Schuldentilgungspakt kann dies leisten.

218. Auf mittlere Sicht wird man die nächsten Jahre alles daran setzen müssen, die Fiskaldisziplin über eine klügere Regelbindung, über unabhängigere Entscheidungsprozesse im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie über eine präventive Marktdisziplin zu stärken. Neue Institutionen sind dafür ebenso wenig erforderlich, wie ein zusätzlicher Transfer von Finanzmitteln auf die europäische Ebene.

Anhang

Tabelle 14

Schuldenkrise in Europa: Eine Chronologie der europäischen Maßnahmen[1)]

Datum	Agierendes Gremium	
11. Februar 2010	Europäischer Rat	Mitgliedsländer des Euro-Raums sagen Griechenland politische Unterstützung zu. Falls notwendig, würden Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität Euro-Raum ergriffen werden
15. März 2010	Euro-Gruppe	Diskussion über Perspektiven Griechenlands
25./26. März 2010	Europäischer Rat	Zur Sicherung der Finanzstabilität und der gemeinsamen Währung sind finanzielle Hilfen für Griechenland erforderlich: Falls keine ausreichende Kapitalmarktfinanzierung zu erreichen ist, sollen - unter strengen Auflagen und ohne Subventionselemente - bilaterale Kredite in Verbindung mit dem IWF gewährt werden
11. April 2010	Euro-Gruppe	Verabschiedung von Eckpunkten eines Hilfspakets für Griechenland in Höhe von 110 Mrd Euro
23. April 2010	Griechische Regierung	Beantragung finanzieller Unterstützung wegen drohender Zahlungsunfähigkeit
2. Mai 2010	EU-Kommission, EZB	Zustimmung der Euro-Gruppe zum internationalen Hilfspaket für Griechenland
7. Mai 2010	Europäischer Rat	Staats- und Regierungschefs beschließen Hilfspaket für Griechenland
7. Mai 2010	Deutscher Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident	Verabschiedung des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes: Zustimmung zum Hilfspaket für Griechenland
8. Mai 2010	Bundes-verfassungsgericht	Ablehnung eines Eilantrags betreffend das Hilfspaket für Griechenland
9. Mai 2010	ECOFIN	Beschluss eines Europäischen Rettungsschirms mit einem Volumen von 500 Mrd Euro
9. Mai 2010	EZB	Beginn des Ankaufs von Staatsanleihen im Rahmen des Securities Markets Programme (SMP)
21. Mai 2010	Deutscher Bundestag, Bundesrat	Deutschland stimmt als erstes Land dem Europäischen Rettungsschirm zu
7./8. Juni 2010	Euro-Gruppe	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) wird in Luxemburg gegründet, mit der 440 Mrd Euro des Europäischen Rettungsschirms abgedeckt werden
10. Juni 2010	Bundes-verfassungsgericht	Ablehnung eines Eilantrags auf Verhinderung des Europäischen Rettungsschirms
30. Juni 2010	EU-Kommission	Absichtserklärung: Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten soll stärker überwacht werden
29. September 2010	EU-Kommission	Vorschläge zur Stärkung des Euro-Stabilitätspakts
28./29. Oktober 2010	Europäischer Rat	Dauerhafter Krisenmechanismus zum Schutz des Euro soll eingeführt werden
21. November 2010	Irische Regierung	Beantragung finanzieller Hilfen über die EFSF
28. November 2010	Euro-Gruppe	Details zum dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus: Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) wird beschlossen
7. Dezember 2010	ECOFIN	Finanzielle Hilfe für Irland über EFSF wird beschlossen
16. Dezember 2010	Europäischer Rat	Einigung auf Änderung des EU-Vertrags, um ESM implementieren zu können
16. Dezember 2010	EZB	Beschluss, das Grundkapital der EZB zu verdoppeln
11. März 2011	Staats-/ Regierungschefs der Euro-Gruppe	Billigung des Pakts für den Euro, mit dem eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung erreicht werden soll
15. März 2011	ECOFIN	Einigung über eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf Grundlage des "Six-Packs"; Konkrete Ausgestaltung soll bis Sommer 2011 vorliegen

Noch Tabelle 14

Noch: Schuldenkrise in Europa: Eine Chronologie der europäischen Maßnahmen[1)]

Datum	Agierendes Gremium	
21. März 2011	Euro-Gruppe	Beschluss über die Ausgestaltung des ESM. Die Kapitalbasis beträgt 700 Mrd Euro
24./25. März 2011	Europäischer Rat	Verabschiedung des ESM mit einem Ausleihvolumen von 500 Mrd Euro
7. April 2011	Portugiesische Regierung	Beantragung von Finanzhilfen über die EFSF
6./7. Mai 2011	Euro-Gruppe	Beratungen über Griechenland bleiben ohne Ergebnis
12. Mai 2001	Deutscher Bundestag	Entschließungsantrag: Hilfspaket für Portugal möglich
16. Mai 2011	Euro-Gruppe	Genehmigung von Finanzhilfen für Portugal, die insgesamt 78 Mrd Euro betragen und gleichmäßig auf EFSM, EFSF und IWF verteilt werden
20. Juni 2011	Euro-Gruppe	Einigung über eine Änderung des EFSF-Rahmenvertrags
11./12 Juli 2011	Euro-Gruppe	Unterzeichnung des ESM; Beratungen über ein zweites Hilfspaket für Griechenland
21. Juli 2011	Staats-/ Regierungschefs der Euro-Gruppe	• Verabschiedung des zweiten Hilfspakets für Griechenland in Höhe von 109 Mrd Euro • Verzicht der privaten Investoren in Höhe von 21 vH der ausstehenden Forderungen auf griechische Staatsanleihen • Verlängerung der Laufzeit und Reduzierung der Zinsen für Griechenland, Irland und Portugal • Erhöhung des Garantierahmens im EFSF auf 780 Mrd Euro • Ausweitung der Aufgaben der EFSF im Hinblick auf Sekundärmarktkäufe sowie Hilfen für Staaten zur Rekapitalisierung der Banken
8. August 2011	EZB	Reaktivierung des SMP sowie Aufkauf italienischer und spanischer Staatsanleihen
7. September 2011	Bundes-verfassungsgericht	Beteiligung Deutschlands am ersten Hilfspaket für Griechenland und dem Euro-Rettungsschirm ist verfassungskonform
16. September 2011	ECOFIN	Endgültige Einigung über die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den "Six-Pack"
28. September 2011	EU-Parlament	Verabschiedung des "Six-Pack"
29./30. September 2011	Deutscher Bundestag, Bundesrat	Aufstockung der EFSF wird gebilligt
6. Oktober 2011	EZB	Wiederaufnahme des "Covered Bond Purchase Programme": Pfandbriefe im Wert von 40 Mrd Euro sollen aufgekauft werden
9. Oktober 2011	Regierungen von Deutschland und Frankreich	Ankündigung eines umfassenden Gesamtpakets zur Lösung der europäischen Schuldenkrise bis Ende Oktober 2011
10. Oktober 2011	Europäischer Rat	Verschiebung des für den 17./18. Oktober geplanten Treffens des Europäischen Rates
22./23. Oktober 2011	Europäischer Rat	Beratung über Ausweitung der Hilfen für Griechenland, stärkere Beteiligung des privaten Sektors und Lösung der Schuldenkrise im Euro-Raum über die EFSF
26. Oktober 2011	Europäischer Rat	• Verzicht der privaten Investoren in Höhe von 50 vH der ausstehenden Forderungen auf griechische Staatsanleihen • Hebelung der EFSF, um das Ausleihvolumen auf 1 Billion Euro zu steigern • Rekapitalisierung der Banken
26. Oktober 2011	Deutscher Bundestag	Entschließungsantrag: Hebelung der EFSF möglich
28. Oktober 2011	Bundes-verfassungsgericht	Einstweilige Verfügung: Keine Übertragung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages auf sogenanntes 9-er Sondergremium
31. Oktober 2011	Griechischer Ministerpräsident	Ankündigung eines Referendums in Griechenland

1) Europäischer Rat: Staats- und Regierungschefs der EU, ECONFIN: Wirtschafts- und Finanzminister der EU, Euro-Gruppe: Wirtschafts- und Finanzminister der Euro-Staaten, EZB: Europäische Zentralbank.

Literatur

Balassone, F., M. Francese und A. Pace (2011) *Public Debt and Economic Growth in Italy,* Banca d'Italia, Economic History Working Paper Nr. 11.

Bordo, M. D. und C. A. Vegh (2002) *What if Alexander Hamilton had been Argentinean? A comparison of the early monetary experiences of Argentina and the United States*, Journal of Monetary Economics, 49; (3), 459-494.

Brunnermeier, M. K. et al. (2011) *ESBies: A realistic reform of Europe's financial architecture*, in Beck, Thorsten, The Future of Banking, VoxEU.org eBook, 15-20.

Cecchetti, S. G., M. S. Mohanty und F. Zampolli (2011) *The Real Effects of Debt*, BIS Working Paper No. 352.

Cooley, T. F. und R. Marimon (2011) *A credible commitment for the Eurozone*, VoxEU.org, 20. Juli 2011.

Delpla, J. und J. von Weizsäcker (2010) *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief 2010/03.

Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2010) *Growth in a Time of Debt*, American Economic Review, 100; (2), 573-578.

Sachverständigenrat (2011) *Standpunkt: Krise der Währungsunion – Zeit für den Plan B*, FAZ Nr. 161, 20.7.2011, 10.

Sievert, O. (1992) *Geld, das man nicht selbst herstellen kann - Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. September 1992; eine erweiterte Fassung wurde abgedruckt unter dem Titel: Geld, das man nicht herstellen kann - Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: Bofinger, P., S. Collignon und E.-M. Lipp (Hrsg.), Währungsunion oder Währungschaos?, Gabler, Wiesbaden 1993, 13 – 24.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2011) *Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB*, ifo Working Paper Nr. 105.

VIERTES KAPITEL

Von der Bankenkrise zur Schuldenkrise und wieder zurück

Das Wichtigste in Kürze

Europäisches Bankensystem wieder in Gefahr

Nachdem das europäische Bankensystem im Sommer 2011 in eine erneute Vertrauenskrise geraten war, sah sich die Politik gezwungen, mit weitreichenden und koordinierten Maßnahmen zu reagieren. Die harte Kernkapitalquote für die großen europäischen Banken soll auf 9 vH angehoben und ein außerordentlicher Puffer für risikoreiche Staatsanleihen angelegt werden. Banken, die diese Anforderungen bis Mitte des Jahres 2012 nicht erfüllen, werden von den jeweiligen Staaten oder von der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) rekapitalisiert. Grundsätzlich wird mit deutlich höheren Eigenkapitalpuffern ein Schritt in Richtung eines weniger anfälligen Systems unternommen, wenngleich die Gefahr einer Einschränkung der Kreditvergabe und eines Verkaufsdrucks auf Staatsanleihen nicht ausgeschlossen werden kann. Endgültig wird es nur dann gelingen, das Finanzsystem zu stabilisieren, wenn das Vertrauen in die Haushaltssituation der Problemstaaten im Euro-Raum wieder hergestellt ist.

Staatsschuldenkrisen: ein langfristiger Ordnungsrahmen für den Euro-Raum

Aus den Erfahrungen vergangener Schuldenkrisen und der Debatte um die internationale Finanzarchitektur können Gestaltungsprinzipien für einen effektiven Ordnungsrahmen im Euro-Raum abgeleitet werden. Bestandteile dafür sind: Erstens ein Versicherungselement für Länder mit Liquiditätsproblemen, die sich durch Wohlverhalten für die Versicherungsleistungen präqualifizieren müssen; zweitens weitergehende Unterstützung mit strikten Auflagen sowie drittens ein transparenter, vorhersehbarer und glaubwürdiger Mechanismus zur Beteiligung des privaten Sektors bei Solvenzproblemen. Der Sachverständigenrat schlägt einen Ordnungsrahmen vor, der diesen Anforderungen genügt: Länder mit einer Schuldenstandsquote unter 60 vH würden bei Liquiditätsproblemen für einen Kredit des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) präqualifiziert sein; zwischen 60 vH und 90 vH Schuldenstandsquote wäre der Zugang zum ESM nur mit strikten Auflagen und über 90 vH nur mit einer automatischen Beteiligung des privaten Sektors möglich. Dieser Ordnungsrahmen soll präventiv wirken, indem er die Regeln für Haftung und Marktdisziplin festschreibt und vorhersehbar macht. Er kann deshalb in dieser Form erst auf mittlere Sicht, nach der Überwindung der Staatsschuldenkrise eingeführt werden.

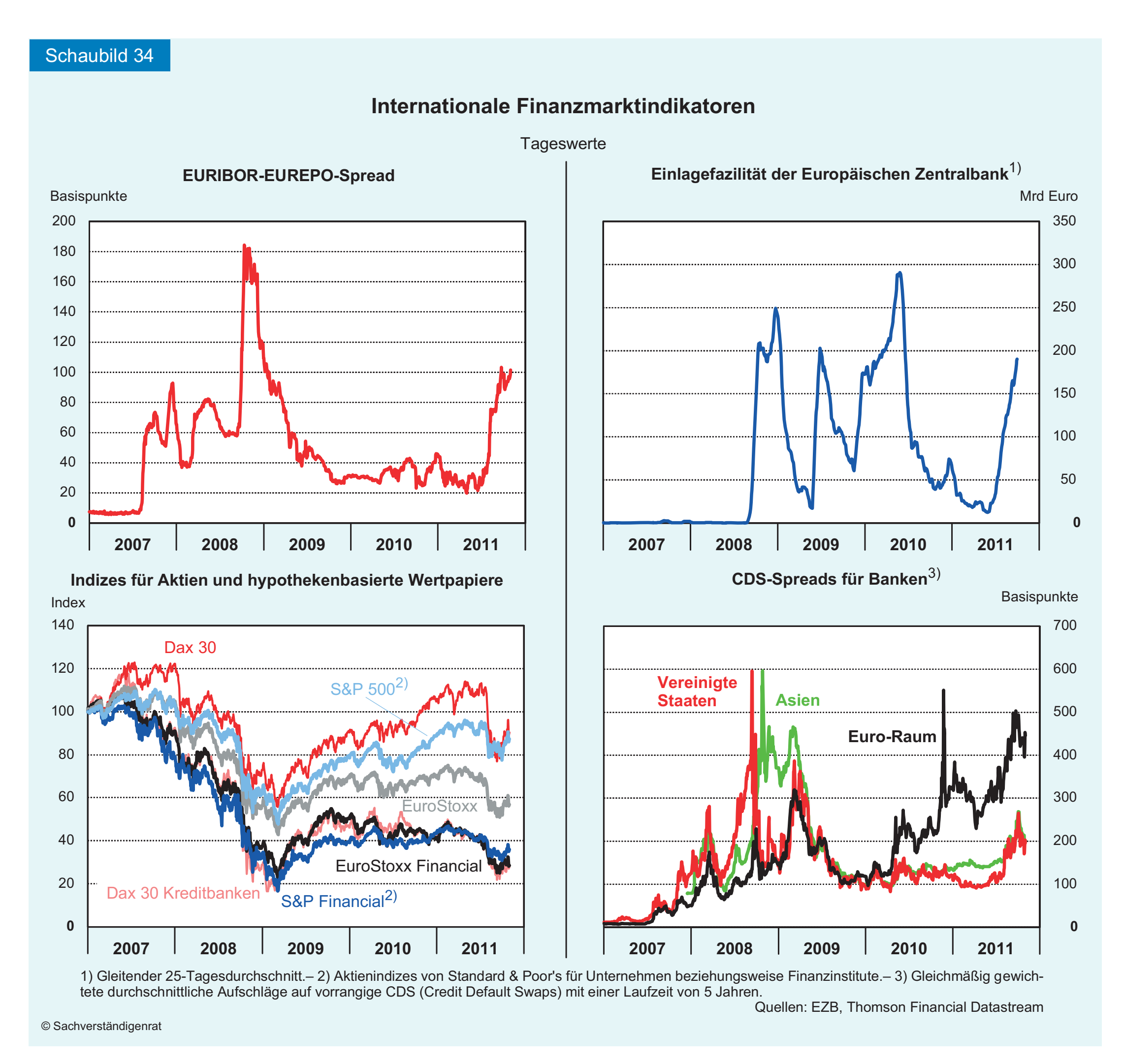
Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten

Zum Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten (SIFIs) sollte ein umfassendes internationales Aufsichts- und Abwicklungsregime für grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute geschaffen werden. Die Reformen in diesem Bereich sind bisher ungenügend. Das Ziel muss deshalb weiterhin bleiben, zumindest für Europa ein effektives Aufsichts- und Restrukturierungsregime zu schaffen, das dann einerseits grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute abwickeln kann und gleichzeitig eine klare Kostenteilungsregel beinhaltet. Angesichts der ungenügenden institutionellen Reformen muss die Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Finanzinstitute umso mehr erhöht werden. Zudem ist es weder national noch supranational gelungen, die Fehlanreize für systemische Finanzinstitute über eine Lenkungssteuer (Bankenabgabe) zurückzudrängen und die öffentliche Hand über externe Puffer (Restrukturierungsfonds) zu schützen. Daher müssen deutlich höhere interne Puffer angelegt werden.

Da in der gesamtwirtschaftlichen Sicht höhere Eigenkapitalanforderungen deutliche Vorteile aufweisen, spricht sich der Sachverständigenrat dafür aus, die risikogewichtete Eigenkapitalquote für SIFIs auf 20 vH anzuheben und eine Leverage Ratio – nach der Definition von Basel III – von 5 vH schrittweise bis spätestens zum Jahr 2019 einzuführen. Die Leverage Ratio würde zudem zur Entkoppelung von Banken- und Schuldenkrisen beitragen, da Staatsanleihen wie alle anderen Forderungen mit dem vollen Risikogewicht eingehen würden.

I. Das europäische Bankensystem wieder in Gefahr

219. Nach einer Phase der relativen Ruhe ist die Situation des europäischen Bankensystems seit Mitte des Jahres 2011 erneut extrem angespannt. Indikatoren, die bereits zu Beginn der Finanzkrise die akute Verunsicherung auf den Finanzmärkten anzeigten, standen wiederum auf Alarmstufe rot. Die sonst hochliquiden Interbankenmärkte trockneten aus, da Banken nicht mehr bereit waren, sich gegenseitig Geld zu leihen (Schaubild 34, oben links). Stattdessen bevorzugten sie niedrig verzinste, aber dafür sichere Übernachteinlagen bei der Europäischen Zentralbank (Schaubild 34, oben rechts). US-amerikanische Banken und Geldmarktfonds zogen bereits Einlagen bei den europäischen Banken ab und erschwerten die Refinanzierung in US-Dollar derart, dass sich die Europäische Zentralbank (EZB) und die Federal Reserve gezwungen sahen, die Notfallmaßnahmen wieder zu aktivieren und die Liquiditätsversorgung durch US-Dollar-Euro-Swaps sicherzustellen. Die Aktienindizes europäischer Banken brachen ein (Schaubild 34, unten links) und die Kreditausfallversicherungen für Banktitel zeigten einen deutlichen Anstieg der Ausfallrisiken von europäischen Banken an (Schaubild 34, unten rechts).

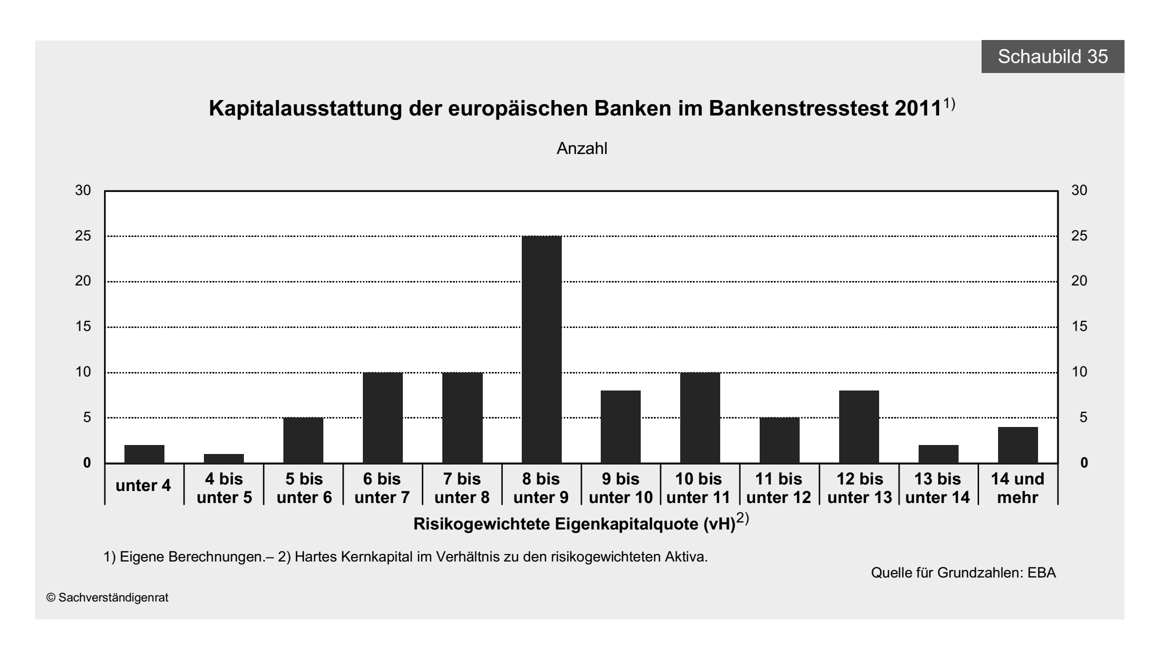


1) Gleitender 25-Tagesdurchschnitt.– 2) Aktienindizes von Standard & Poor's für Unternehmen beziehungsweise Finanzinstitute.– 3) Gleichmäßig gewichtete durchschnittliche Aufschläge auf vorrangige CDS (Credit Default Swaps) mit einer Laufzeit von 5 Jahren.

Quellen: EZB, Thomson Financial Datastream

220. Auslöser der erneuten Zweifel an der Stabilität der Banken war die Ausweitung der **Schuldenkrise im Euro-Raum**. Im Juli 2011 spitzte sich die Lage in Griechenland derart zu, dass der positive Abschluss der vierteljährlichen Prüfung durch die Troika, eine Kommission bestehend aus Experten der Europäischen Union, der EZB und des Internationalen Währungsfonds (IWF), in Zweifel stand und zunehmend Spekulationen über einen ungeordneten Zahlungsausfall aufkamen. Auch die monatelangen Verhandlungen zwischen Banken und den wichtigsten Gläubigerländern über eine namhafte Beteiligung des privaten Sektors an der weiteren Finanzierung Griechenlands trugen zur Verunsicherung bei, denn die Ratingagenturen kündigten an, dass sie selbst freiwillige Umschuldungen als teilweisen Zahlungsausfall (Selective Default) bewerten würden. Die EZB hatte ihrerseits angekündigt, dass sie Anleihen eines Staates, der sich im Selective Default befindet, nicht mehr zur Refinanzierung annehmen würde, was die unmittelbare Insolvenz der griechischen Banken zur Folge gehabt hätte. Dieses Szenario konnte dank der Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums vom 21. Juli 2011 in letzter Minute verhindert werden (Ziffern 126 ff.). Die Erleichterung der Akteure an den Finanzmärkten war jedoch nur von kurzer Dauer. Schon Mitte August spitzte sich die Situation aufgrund erneuter Panikreaktionen wieder zu.

221. Pikanterweise hatte die neu geschaffene Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) im Rahmen von umfassenden **Stresstests** noch kurz zuvor (am 15. Juli 2011) dem europäischen Bankensystem ein insgesamt sehr gutes Zeugnis ausgestellt. Die Stresstests attestierten der überwiegenden Mehrheit der Banken eine robuste Eigenkapitalausstattung. Das Gros der 90 teilnehmenden Banken wies harte Kernkapitalquoten (einschließlich laufender staatlicher Unterstützungsmaßnahmen) deutlich über den im Test geforderten 5 vH aus; bei 25 Banken lag diese Quote zwischen 8 vH und 9 vH, bei 19 Banken über 11 vH (Schaubild 35). Allerdings wurden in diesen Tests alle Staatsanleihen von Ländern des Euro-Raums, die im Bankbuch bis zur Endfälligkeit gehalten werden, von Abschreibungen ausgenommen. Nur Staatsanleihen, die im Handelsbuch oder im Bankbuch zum jederzeitigen

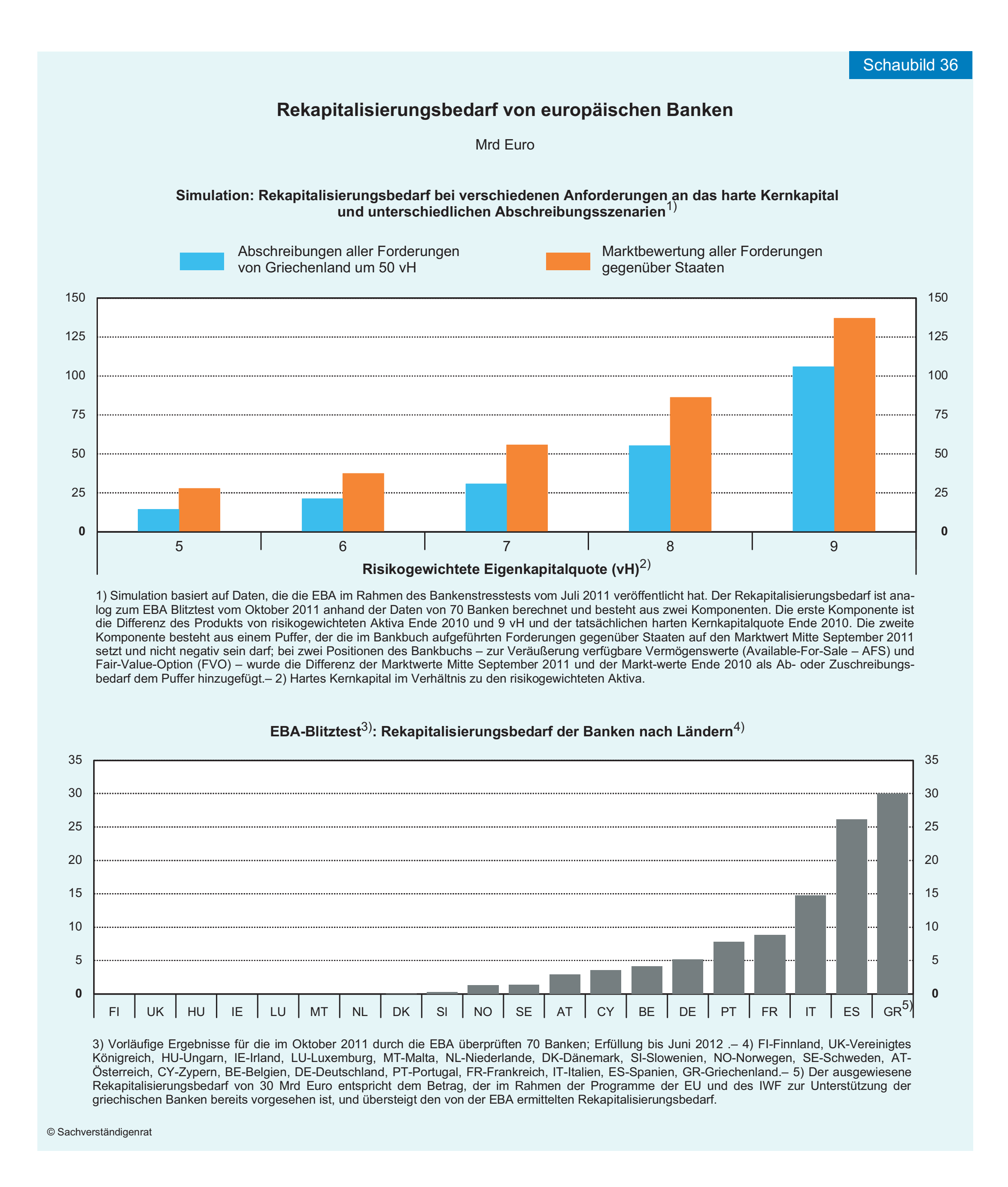


Verkauf stehen, wurden dem Stresstest unterworfen. Insgesamt wurden die Stresstests vom Juli von den Marktteilnehmern als viel zu milde bewertet. Damit gelang es der EBA nicht, die Nervosität an den Märkten abzubauen.

222. Zur **weiteren Verunsicherung** trugen Gerüchte bei, der IWF schätze den Rekapitalisierungsbedarf im europäischen Bankensystem auf bis zu 200 Mrd Euro. Tatsächlich hatte der IWF in seinem Global Financial Stability Report 2011 ein Abschreibungsvolumen in dieser Höhe berechnet, indem die am Markt für Kreditausfallversicherungen erwarteten Abschreibungsraten auf die im Bankbuch gehaltenen Anleihen von Belgien, Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien angewendet wurden (IWF, 2011a). Die vom IWF berechneten Abschreibungen wurden vielfach und fälschlicherweise als Schätzung des Rekapitalisierungsbedarfs der Banken angesehen. Dieser ist allerdings der Betrag, der, nachdem die Abschreibungen vom bestehenden Eigenkapital vorgenommen wurden, noch benötigt wird, um die geforderte Eigenkapitalquote zu erreichen. Da die meisten Banken einen Eigenkapitalpuffer haben, der jenseits der Mindestanforderungen liegt und somit bereits einen Teil der Abschreibungen absorbiert, fällt die Kapitallücke insgesamt kleiner aus als die Abschreibungen. Entscheidend für die Höhe der Kapitallücke sind somit die im Stressszenario **angenommenen Abschläge** auf die Forderungen einerseits und die Höhe der **angestrebten Eigenkapitalquote** andererseits.

223. Wie sich Änderungen in diesen beiden Größen auf den Rekapitalisierungsbedarf auswirken, zeigt eine **Simulation**, die sich auf die von der EBA im Juli 2011 veröffentlichten Bilanzpositionen stützt. Die Berechnungen verdeutlichen, dass eine Abschreibung von 50 vH auf sämtliche griechische Anleihen bei einer Eigenkapitalanforderung von 5 vH eine relativ kleine Kapitallücke in den europäischen Banken von etwa 15 Mrd Euro verursacht hätte (Schaubild 36, oben). Hingegen wäre die Kapitallücke bei gleichzeitiger Anhebung der geforderten harten Kernkapitalquote auf beispielsweise 9 vH auf etwa 106 Mrd Euro angestiegen. Wird hingegen eine Marktbewertung sämtlicher Forderungen gegenüber Staaten vorgenommen und damit sowohl Abschreibungen wie auch Zuschreibungen zugelassen, erhöht sich der Rekapitalisierungsbedarf der europäischen Banken (bei einer harten Kernkapitalquote von 9 vH) auf etwa 137 Mrd Euro. Diese Simulationen verdeutlichen, dass die geforderte Kapitalquote einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Höhe der Kapitallücke ausübt als die Unterschiede in der Bewertung der Staatsanleihen.

224. Nachdem im Spätsommer deutlich wurde, dass das Vertrauen in den europäischen Bankensektor rapide am Schwinden war, wurde die EBA beauftragt, einen „Blitztest“ durchzuführen, der die Grundlage für einen Befreiungsschlag legen sollte. Am 26. Oktober 2011 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums ein umfassendes Paket zur Stabilisierung der Währungsunion, in dem eine temporäre Verschärfung der Bankenregulierung einen zentralen Pfeiler darstellt. Mit dem sogenannten **Bankenpaket** soll die Kapitalausstattung der europäischen Banken deutlich gestärkt werden: Zum einen werden die Anforderungen an minimales Kernkapital angehoben und zum anderen ein außerordentlicher Puffer für Risiken in den Forderungen gegenüber Staaten eingerichtet.



1) Simulation basiert auf Daten, die die EBA im Rahmen des Bankenstresstests vom Juli 2011 veröffentlicht hat. Der Rekapitalisierungsbedarf ist analog zum EBA Blitztest vom Oktober 2011 anhand der Daten von 70 Banken berechnet und besteht aus zwei Komponenten. Die erste Komponente ist die Differenz des Produkts von risikogewichteten Aktiva Ende 2010 und 9 vH und der tatsächlichen harten Kernkapitalquote Ende 2010. Die zweite Komponente besteht aus einem Puffer, der die im Bankbuch aufgeführten Forderungen gegenüber Staaten auf den Marktwert Mitte September 2011 setzt und nicht negativ sein darf; bei zwei Positionen des Bankbuchs – zur Veräußerung verfügbare Vermögenswerte (Available-For-Sale – AFS) und Fair-Value-Option (FVO) – wurde die Differenz der Marktwerte Mitte September 2011 und der Markt-werte Ende 2010 als Ab- oder Zuschreibungsbedarf dem Puffer hinzugefügt.– 2) Hartes Kernkapital im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva.

3) Vorläufige Ergebnisse für die im Oktober 2011 durch die EBA überprüften 70 Banken; Erfüllung bis Juni 2012 .– 4) FI-Finnland, UK-Vereinigtes Königreich, HU-Ungarn, IE-Irland, LU-Luxemburg, MT-Malta, NL-Niederlande, DK-Dänemark, SI-Slowenien, NO-Norwegen, SE-Schweden, AT-Österreich, CY-Zypern, BE-Belgien, DE-Deutschland, PT-Portugal, FR-Frankreich, IT-Italien, ES-Spanien, GR-Griechenland.– 5) Der ausgewiesene Rekapitalisierungsbedarf von 30 Mrd Euro entspricht dem Betrag, der im Rahmen der Programme der EU und des IWF zur Unterstützung der griechischen Banken bereits vorgesehen ist, und übersteigt den von der EBA ermittelten Rekapitalisierungsbedarf.

Konkret wurde die **Marktbewertung** der Forderungen gegenüber Staaten auf das Bankbuch ausgedehnt und die **Anforderungen an das harte Kernkapital auf 9 vH** angehoben. Die EBA verzichtete allerdings darauf, ein makroökonomisches Stressszenario zu unterstellen, sondern modellierte ausschließlich Risiken auf Forderungen gegenüber Staaten. Aufgrund von vorläufigen Meldungen der Banken wurde eine erste Schätzung der Kapitallücken vorgenommen; die definitiven, geprüften Berechnungen sollen im November 2011 nachgeliefert werden. Die dann zum 30. September 2011 berechneten Kapitallücken müssen bis zum 30. Juni 2012 geschlossen werden. Alle Banken, die einen Rekapitalisierungsbedarf aufweisen, haben bis zum 25. Dezember 2011 bei der nationalen Aufsicht einen Maßnahmenplan einzureichen, aus dem hervorgeht, wie die Kapitallücken bis Ende Juni 2012 geschlossen

werden sollen. Sie sind aufgefordert, diese in erster Linie über die Zuführung von frischem, privatem Kapital oder durch Kürzungen bei Dividenden und Boni aufzufüllen; eine Rückführung der Risikoaktiva oder der Positionen von Staatsanleihen sollte hingegen vermieden werden. Gelingt es einer Bank bis Ende Juni 2012 nicht, ihre Kapitallücke zu schließen, wird sie mit öffentlichem Kapital zwangsrekapitalisiert. Sollte diese Rekapitalisierung den Staat überfordern oder ihn unter stärkeren Druck der Finanzmärkte setzen, ist ein Rückgriff auf Mittel der EFSF vorgesehen. Nur die griechischen Banken werden im Zuge des Schuldenschnitts unmittelbar durch die EFSF rekapitalisiert.

Gemäß der Schätzungen der EBA beträgt die **Kapitallücke** in den 70 betrachteten Banken – 20 kleinere Banken, die im EBA-Stresstest vom Juni 2011 noch enthalten waren, wurden nicht berücksichtigt – in der Summe 106 Mrd Euro. Davon weisen die griechischen Banken mit 30 Mrd Euro den höchsten Kapitalbedarf aus, gefolgt von den spanischen Banken mit 26 Mrd Euro und den italienischen Banken mit 15 Mrd Euro. Bei den deutschen und französischen Banken fällt die Kapitallücke mit etwa 5 Mrd Euro beziehungsweise rund 9 Mrd Euro vergleichsweise gering aus (Schaubild 36, unten), wobei die deutschen Banken von Zuschreibungen auf ihre Bestände an deutschen Staatsanleihen profitieren konnten.

225. Insgesamt sind die Maßnahmen des **Bankenpakets** zu begrüßen, da sie dazu beitragen können, das Vertrauen in die Stabilität des Finanzsystems zu erhöhen. Insbesondere die deutliche Anhebung der Mindestanforderungen für hartes Kernkapital auf 9 vH ist als Schritt in die richtige Richtung anzusehen. Diese Anforderungen sollten nicht nur temporär gelten, sondern auch über die akute Krise hinaus aufrechterhalten bleiben. Eigenkapitalpuffer sollten grundsätzlich in guten Zeiten aufgebaut werden, um sie in schlechten Zeiten zu nutzen, damit eine plötzliche Verschärfung der Anforderungen inmitten einer Krise vermieden werden kann. Zudem schützen hohe Eigenkapitalpuffer nicht nur die Finanzinstitute vor dem Ausfall; sie sind auch der beste Schutz der Öffentlichkeit davor, für Verluste eintreten zu müssen. Die verbreitete Ansicht, dass Eigenkapital teuer sei und deshalb nur sparsam eingesetzt werden sollte, stammt weitgehend aus einer Verwechslung der volkswirtschaftlichen mit der einzelwirtschaftlichen Perspektive (Ziffern 283 ff.).

Ob mit dem Bankenpaket der **ersehnte Befreiungsschlag** gelungen ist, wird entscheidend davon abhängen, ob im Zusammenspiel mit den anderen Elementen des Gesamtpakets (Ziffern 126 ff.) die Vertrauenskrise überwunden werden kann und sich die Risikoaufschläge bei Staatsanleihen wieder zurückbilden. Andernfalls könnte die Ausweitung der Marktbewertung sogar kontraproduktiv wirken. Befürchten Banken nämlich, dass die Staatsanleihen nunmehr einer ständigen neuen Marktbewertung unterworfen sind, droht ihnen möglicherweise weiterer Abschreibungsbedarf und die naheliegende Strategie wäre zu versuchen, diesen Mechanismus, der eine ständige Unsicherheit für die Bilanzbewertung birgt, durch Verkauf der Schuldtitel zu umgehen.

Die Gefahr, dass der angekündigte staatliche Eingriff den betroffenen Instituten Anreize gibt, die Eigenkapitalquoten über eine **beschleunigte Bilanzverkürzung** herbeizuführen, ist durchaus erkannt worden. So sprechen die Staats- und Regierungschefs davon, dass die nationalen Aufsichtsbehörden unter der Schirmherrschaft der EBA dafür Sorge tragen

müssen, dass die „Pläne der Banken zur Steigerung ihrer Kapitalausstattung nicht zu einer übermäßigen Verringerung der Fremdkapitalanteile führen“ (Europäischer Rat, 2011). Wie die Aufsichten eine übermäßige Verringerung des Fremdkapitalanteils feststellen und ahnden sollen, bleibt offen. Um dem unangenehmen staatlichen Eingriff zu entgehen und angesichts der Tatsache, dass es gerade für Institute mit großen Kapitallücken nicht einfach sein dürfte, privates Kapital aufzunehmen, werden sie zumindest versucht sein, ihre Eigenkapitalquoten durch die Reduktion der Risikoaktiva zu verbessern.

Es bleibt also abzuwarten, ob das Bankenpaket den erwünschten Effekt haben wird. Aber es besteht zumindest die Chance, dass damit die Selbstverstärkung von Schulden- und Bankenkrisen unterbrochen und die Systemstabilität erhöht werden.

II. Die Zwillinge: Bankenkrise und Schuldenkrise

226. Systemrelevante Finanzinstitute (SIFIs) und souveräne Staaten haben mehr gemeinsam als auf den ersten Blick ersichtlich. Erstens besteht für beide kein glaubwürdiges Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren. Zweitens galt für beide im Prinzip die Annahme eines **No-bail-out**: Im Fall der Insolvenz sollten weder Banken noch Länder von (anderen) Staaten gerettet und die Kosten von der (internationalen) Gemeinschaft getragen werden. Im Euro-Raum wurde der Umgang mit einer systemischen Bankenkrise bewusst nicht geregelt, um die Institute zur Vorsicht anzuleiten und „konstruktive Unsicherheit“ über einen Bail-out zu schaffen: Wenngleich systemische Finanzinstitute die Hoffnung hegen konnten, im Ernstfall gerettet zu werden, konnten sie sich darüber nie ganz sicher sein. Dieser Restzweifel sollte ihre Risikodisziplin stärken. Für die Länder des Euro-Raums wurde durch die in Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerte Nichtbeistands-Klausel ein Bail-out sogar vertraglich explizit ausgeschlossen. In beiden Fällen wurde im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise aber deutlich, dass dieser institutionelle Rahmen nicht glaubwürdig war.

227. Tatsächlich werden die vermeintlichen Kosten des Ausfalls von SIFIs oder Ländern so hoch eingeschätzt, dass sich die Politik **zeitinkonsistent** verhält und trotz des zuvor angekündigten Nichtbeistands Banken und Staaten schließlich gerettet werden. Ein Kernproblem zeitinkonsistenter Wirtschaftspolitik ist, das diese zu einem ausgeprägten **Moral Hazard-Verhalten** führt. Banken und ihre Gläubiger antizipieren die Zeitinkonsistenz der Politik und gehen in Erwartung der letztendlichen Rettung höhere Risiken ein. Staaten hingegen verzichten auf eine nachhaltige Wirtschafts- und Finanzpolitik, weil sie im Notfall Hilfe durch die internationale Gemeinschaft erwarten können.

228. Der Architektur des internationalen Finanz- und Währungssystems fehlt im Kern das **Ordnungselement des Insolvenzverfahrens**. Dadurch besteht ein inhärentes Marktversagen, das dazu führt, dass die Preise für Verschuldung aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu gering ausfallen, um präventiv zu wirken. Denn die Erwartung der Investoren, dass Länder im Krisenfall gerettet werden, führt dazu, dass diese geringere Risikoprämien verlangen, da ihre Verluste begrenzt werden. Damit entfällt der Marktpreis als Lenkungsinstrument zur Steuerung von Risiken. Verantwortungsvolles Handeln kann hingegen nur entstehen, wenn Hand-

lung und Haftung glaubhaft zusammengehalten werden. So setzt ein adäquates Insolvenzverfahren bereits im Vorhinein Anreize für ein angemessenes Risikoverhalten und eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik.

1. Schuldenkrisen und Versagen der Märkte für Staatsanleihen

229. Staatsschuldenkrisen und Staatsinsolvenzen sind **kein neues Phänomen**. So fand der vermutlich erste dokumentierte Zahlungsausfall bereits im 4. Jahrhundert v. Chr. statt, als zehn der 13 Stadtstaaten, die sich zum Attischen Seebund zusammengeschlossen hatten, einen Kredit des Delos-Tempels nicht zurückzahlten (Winkler, 1933). Im 14. Jahrhundert verweigerte Edward III, König von England, die Rückzahlung seiner Schulden bei den größten Florentiner Bankhäusern, stürzte diese in den Bankrott und löste den ersten Zusammenbruch eines Finanzsystems in der Geschichte aus. Philipp II von Spanien wiederum ruinierte auf die gleiche Weise im 16. Jahrhundert Banken in Süddeutschland (Kohn, 1999). Zwischen den Jahren 1501 und 1900 gab es insgesamt 46 Staatsbankrotte in Europa. So zahlte unter anderem Brandenburg-Preußen im Jahr 1683 seine Schulden nicht zurück und Kreditrückzahlungen von Portugal, Österreich und Griechenland sowie einigen deutschen Staaten fielen allein im 19. Jahrhundert jeweils mindestens viermal aus (Reinhart et al., 2003).

Nur wenige Länder, darunter die Schweiz und die Vereinigten Staaten, verzeichnen seit ihrer Gründung keinen Zahlungsausfall; allerdings trifft dies bei den Vereinigten Staaten lediglich auf die Bundesebene zu, denn einzelne Bundesstaaten fielen, insbesondere im 19. Jahrhundert, sehr wohl aus (Feenstra und Taylor, 2008). Selbst Deutschland verzeichnete in den 1930er-Jahren einen Zahlungsausfall (Reinhart und Rogoff, 2009; Borensztein und Panizza, 2008). Seit Mitte der 1970er-Jahre sind es vor allem Länder in Südamerika und Afrika, bei denen Kreditausfälle zu beobachten waren. Zu den schwersten Krisen der vergangenen Jahre gehört, neben dem Zahlungsausfall Russlands im Jahr 1998, der Staatsbankrott Argentiniens im Jahr 2002 (Sturzenegger und Zettelmeyer, 2006).

230. Einwände gegen einen direkten Vergleich der aktuellen Schuldensituation mit früheren Staatsschuldenkrisen sind einerseits berechtigt, denn in der jüngeren Vergangenheit waren typischerweise Entwicklungs- und Schwellenländer von Staatsschuldenkrisen betroffen, wohingegen nun von den **Industriestaaten** Insolvenzrisiken ausgehen. Andererseits haben die jetzt betroffenen Länder einiges mit der Finanzierungssituation typischer Schwellenländer gemeinsam. Ein Grund für die jetzige Schuldenproblematik ist, dass die betroffenen Länder Mitglied in einer **Währungsunion** sind, mit einer unabhängigen, für den gesamten Währungsraum zuständigen Zentralbank. Das bedeutet, dass sich alle Staaten der Währungsunion faktisch über den Finanzmarkt in Fremdwährung verschulden müssen, ähnlich wie die seinerzeit betroffenen Entwicklungs- und Schwellenländer. Aufgrund der vertieften Integration im Währungsraum bedeutet dies nicht nur eine ungleich höhere real- und finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten, sondern begrenzt gleichzeitig aufgrund der gemeinsamen Währung entscheidend das Spektrum der zur Verfügung stehenden Lösungsmöglichkeiten.

231. Souveräne Staaten können nicht zur Rückzahlung ihrer Verbindlichkeiten gezwungen werden. Denn es existiert weder ein Gesetz, das die Insolvenz von Staaten regelt, noch gibt es eine internationale Gerichtsbarkeit, mit deren Hilfe Gläubiger ihre Ansprüche gegenüber einem souveränen Staat durchsetzen könnten. Und selbst wenn eine internationale Gerichtsinstanz bestünde, dürfte es schwierig sein, Vermögenswerte, die sich mehrheitlich auf dem Staatsgebiet des souveränen Schuldners befinden, glaubwürdig einem Gläubiger als Sicherheit anzubieten, geschweige denn im Insolvenzfall zu beschlagnahmen. Folglich ist die Tilgung von Staatsschulden weniger eine Frage der Fähigkeit des Schuldners zur Rückzahlung (Ability to Pay) als vielmehr der **Bereitschaft zur Rückzahlung** (Willingness to Pay). Ausgehend von einem **Kosten-Nutzen-Kalkül** wird sich der Schuldner immer dann für die Rückzahlung eines Kredits entscheiden, wenn dieser gegenüber einem Zahlungsausfall und den damit verbundenen Kosten vorteilhafter erscheint (Eaton et al., 1986). Darüber hinaus ist ein zentraler Unterschied zu den Verbindlichkeiten eines Unternehmens, dass selbst nach einer Insolvenz ein Staat fortbestehen wird, wohingegen ein Unternehmen den Markt in letzter Konsequenz verlassen muss.

232. Während sich die Kosten im Fall der Kreditrückzahlung einfach aus der Zins- und Tilgungszahlung zusammensetzen, ist die Ermittlung dieser bei einem Zahlungsausfall schwieriger, da sie sich aus einer Reihe von unmittelbaren und mittelbaren Kosten zusammensetzen. Der Ausschluss von den internationalen Finanzmärkten und die dadurch fehlenden Möglichkeiten eines Landes zur Konsumglättung und der Behinderung von Investitionen zählen zu den unmittelbaren **Kosten eines Zahlungsausfalls**. Ein dauerhafter Ausschluss des Schuldnerstaates von den Kapitalmärkten ist allerdings eher unwahrscheinlich (Kletzer, 1994; Bulow und Rogoff, 1989). Denn es dürfte aufgrund der Vielzahl der Akteure schwierig werden, den Ausschluss dauerhaft aufrechtzuhalten, zumal dies zum Nachteil potenzieller Kreditgeber wäre. Nach der Rückkehr an die Kapitalmärkte entstehen Kosten durch eine signifikante Herabstufung der Kreditwürdigkeit des Schuldnerstaates und dem damit verbundenen Anstieg der Risikoprämien (Trebesch et al., 2010). Darüber hinaus sind weitere Kosten durch die Erhebung von Handelssanktionen möglich. Am schwersten dürfte aber wiegen, dass im Fall einer Staatsinsolvenz der üblicherweise zu beobachtende Wirtschaftseinbruch durch multiple Krisen verschärft werden könnte (Kasten 10).

Kasten 10

Der Teufelskreis aus Banken-, Schulden- und Währungskrisen

Banken-, Schulden- und Währungskrisen treten typischer Weise nicht singulär auf, sondern häufig als **Zwillings-** oder **Drillingskrisen**, da sie sich wechselseitig verstärken und auslösen können. In der Regel sind diese gepaart mit einer Wirtschaftskrise, da jeder der drei Krisentypen für sich genommen negative Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Produktion ausübt; der wirtschaftliche Einbruch seinerseits verschärft wiederum die Krisen (Feenstra und Taylor, 2008). Über den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2000 wurden insgesamt 45 Krisen verzeichnet, von denen vier als Schuldenkrise, 13 als Schulden- und Währungskrise, sieben als Schulden- und Bankenkrise sowie 21 als Drillingskrise klassifiziert wurden (De Paoli et al., 2006). Die unterschiedlichen Krisenkombinationen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauer sowie der Outputkosten erheblich voneinander (Tabelle 15, Seite 137). Die aktuelle Situation entspricht einer Zwillingskrise, bei der die Bankenkrise aufgrund massiver staatlicher Stützungsmaßnahmen

letztendlich zu einer Staatsschuldenkrise führte. Von einer Drillingskrise, die zudem eine Währungskrise umfasst, kann für den Euro-Raum nicht gesprochen werden.

Tabelle 15

Kosten von Schulden-, Zwillings- und Drillingskrisen im Zeitraum von 1970 bis 2000

Krisentyp	Anzahl der Krisen	Durchschnittliche Dauer	Durchschnittliche Kosten pro Jahr[1]
		Jahre	vH[2]
Schuldenkrise	4	3	*– 1,0*
Schulden- und Währungskrise	13	5	*10,3*
Schulden- und Bankenkrise	7	8	*13,2*
Drillingskrise	21	10	*21,7*
Alle Krisen	45	8	*15,1*

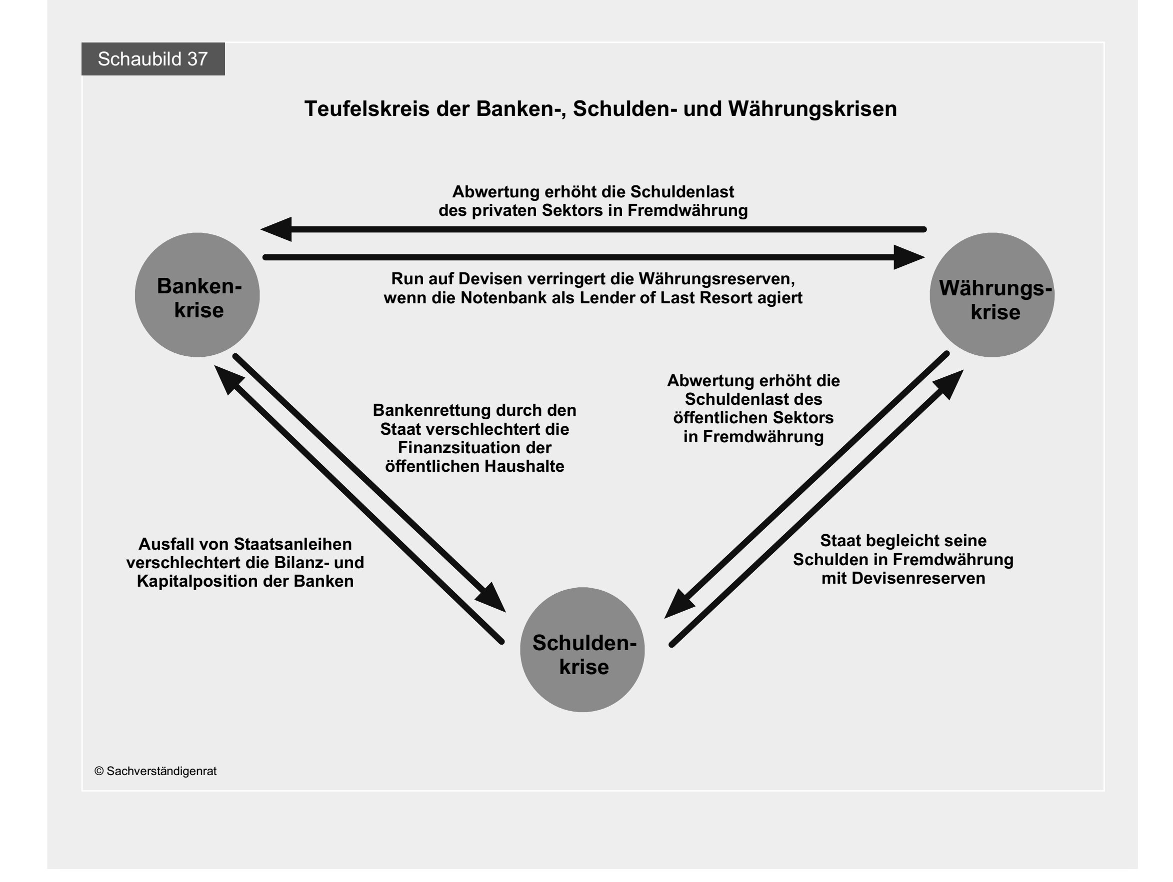
1) Abweichung des realisierten Bruttoinlandsprodukts vom geschätzten Bruttoinlandsprodukt ohne Krisensituation.– 2) In Relation zum geschätzten Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: De Paoli et al. (2006)

Bankenkrisen können **Schuldenkrisen** verursachen, wenn Staaten zu einem direkten oder indirekten Bail-out der Banken gezwungen werden (Schaubild 37). Länder haben grundsätzlich einen Anreiz, den Zusammenbruch von Banken zu verhindern, da dies zu einer Kettenreaktion bis hin zum Zusammenbruch des gesamten Bankensystems führen könnte. Die Folge wären gravierende negative Effekte auf die Realwirtschaft. Aus diesem Grund haben während der jüngsten

Schaubild 37

Teufelskreis der Banken-, Schulden- und Währungskrisen



Finanzkrise umfassende Rettungsaktionen stattgefunden. Ein Bail-out von Banken durch die öffentliche Hand führt allerdings zu immensen fiskalischen Kosten (JG 2009 Ziffer 172). Dabei kann die Belastung der öffentlichen Haushalte derart zunehmen, dass die Schuldentragfähigkeit des Landes in Zweifel gezogen wird und in der Folge die Risikoprämien für die Refinanzierung der öffentlichen Schulden ansteigen; dies verschlechtert die Schuldentragfähigkeit weiter. Im Extremfall droht schließlich der Staatsbankrott. Gleichzeitig können von Staatsschuldenkrisen (Rück-)Wirkungen auf das **Bankensystem** ausgehen. Da inländische Banken häufig Hauptgläubiger des Staates sind, können diese ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen werden, wenn die Regierung die Zahlungsunfähigkeit erklärt oder die Schulden restrukturiert. Das belastet die Bankbilanzen und kann für Banken bis zur Insolvenz führen. Die Wirkung eines Staatsbankrotts auf das nationale Bankensystem ist häufig besonders stark ausgeprägt, weil es für die Regierung im Vorfeld einer Krise schwieriger (oder zumindest teurer) wird, sich über internationale Kapitalmärkte zu finanzieren und deshalb die Staatsschulden vermehrt von heimischen Banken absorbiert werden. Dabei gehen von einer Schuldenkrise nicht nur Gefahren für das nationale Bankensystem aus, sondern je nach Größe des Landes auch für das internationale Bankensystem.

Schulden- und Bankenkrisen können **Währungskrisen** auslösen, wenn die Währungsreserven eines Landes soweit aufgebraucht werden, dass die Verteidigung des (fixen) Wechselkurses nicht mehr möglich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Land seine öffentlichen, in Fremdwährung notierten Schulden mit Devisenreserven bedient. Wird hingegen eine Bankenkrise befürchtet oder werden einzelne Banken als riskant angesehen, kann es zu einem „Run" auf Devisen kommen. In beiden Fällen können die Währungsreserven soweit aufgebraucht werden, dass das Währungsregime nicht mehr verteidigt werden kann. Im Gegenzug kann eine Änderung des Wechselkurses Banken- sowie Schuldenkrisen über Bilanzeffekte verschärfen. Durch eine Währungskrise, wie etwa den Austritt aus der Währungsunion, kann eine Wechselkursfixierung aufgebrochen werden. Die anschließende Abwertung lässt die in Fremdwährung notierte Schuldenlast der Banken und des öffentlichen Sektors ansteigen.

Jeder der drei Krisentypen hat für sich genommen negative Auswirkungen auf **Produktion und Beschäftigung**. Beispielsweise schränken Banken im Falle einer Bankenkrise die Kreditvergabe ein oder gehen Bankrott, mit entsprechenden Vermögensverlusten für Investoren und private Anleger. Eine geringere Kreditvergabe und negative Vermögenseffekte hemmen die Investitionstätigkeit sowie die Konsumnachfrage und beeinträchtigen damit die volkswirtschaftliche Produktion. Gleichzeitig verschärft der wirtschaftliche Einbruch seinerseits die Krisensituation, da eine Rezession sowohl die Bedienung des Schuldendienstes als auch die Verteidigung des Währungsregimes erschwert. Schließlich münden die Mehrfachkrisen meist in eine **politische Krise**, da kaum eine gewählte Regierung den Einbruch der Wirtschaftsleistung, den Rückgang der Einkommen sowie den Vermögensschnitt, die mit Schulden-, Währungs- und Bankenkrisen einhergehen, überlebt.

233. Der unvollständige Ordnungsrahmen für staatliche Verschuldung hat für Schuldner und Gläubiger ernsthafte Konsequenzen. Auf der Seite des Schuldnerlandes werden die hohen Kosten einer Schuldenkrise – die umso umfangreicher ausfallen, wenn eine Schuldenkrise gleichzeitig eine Banken-, Währungs-, Wirtschafts- und politische Krise verursacht – dazu führen, dass Länder nicht zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt, sondern immer zu spät in die Insolvenz gehen. Tatsächlich ist die **Insolvenzverschleppung** im Falle von Ländern nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Hingegen ist die Insolvenzverschleppung im unternehmeri-

schen Insolenzrecht strafbar, denn auch dort hat die Unternehmensleitung den Anreiz, die aktuelle Situation abzuwarten und auf Besserung zu hoffen, möglicherweise durch gezielt eingegangene riskante Geschäfte (Gambling for Resurrection).

234. Aus diesem Grund ist ein zentraler Bestandteil des Insolvenzrechts, einen fortlaufenden Wertverfall so frühzeitig wie möglich zu stoppen, was allerdings einen **externen Eingriff** erfordert. Denn ohne externen Eingriff und Ordnungsrahmen haben Regierungen den Anreiz, die Anmeldung der Insolvenz hinauszuzögern. Ein ähnliches Problem gilt für den Antrag eines Kredits beim IWF oder bei der EFSF, da die Inanspruchnahme derartiger Kredite als „Bankrotterklärung“ interpretiert wird. Selbst wenn die Kosten der Abgabe von staatlicher Souveränität geringer sind als die Kosten von multiplen Krisen, stürzen die meisten Regierungen, nachdem sie den IWF um Hilfe ersucht haben. Eine Folge des fehlenden Insolvenzrechts für Staaten ist, dass die rechtzeitige Lösung für das Schuldnerland und dessen Regierung „zu teuer“ erscheint und die Insolvenz deshalb systematisch verschleppt wird.

235. Für die Gläubiger bedeutet das Fehlen eines Insolvenzregimes, dass ihre Verlustrisiken – Eintritt und Höhe des Zahlungsausfalls – praktisch nicht vorhersagbar sind. Im Gegensatz zu einer unternehmerischen Insolvenz hängen die Verlustrisiken bei Ländern nicht nur von wirtschaftlichen Faktoren, sondern zusätzlich von institutionellen und politischen Bedingungen des Landes ab, die sich im Zeitablauf ändern können. Hinzu kommt die für die Gläubiger mindestens ebenso wichtige Einschätzung über die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, selbst einzuspringen oder eine Verlustbeteiligung des privaten Sektors einzufordern. Eine zentrale Funktion jeder Insolvenzordnung besteht darin, eine Rangfolge unter den Gläubigern herzustellen und damit die Verteilungsregel im Verlustfall festzulegen. Wenn die privaten Gläubiger ihre Verlustanteile im Vorhinein abschätzen können, werden sie besser in der Lage sein, diese Risiken richtig zu bepreisen. Ist hingegen die Verlustverteilung von Fall zu Fall neu auszuhandeln, wird das Resultat von wirtschaftlichen und politischen Faktoren in Schuldner- und Gläubigerländern abhängen, die im Voraus kaum absehbar sind. Der Markt ist somit nicht in der Lage, adäquate Risikoprämien zu setzen, die dem Schuldner frühzeitig die richtigen Anreize zur Disziplin geben würden. Vielmehr muss der **Markt versagen**, wenn der staatliche Ordnungsrahmen fehlt, der die Verlustallokationsregel festlegt.

236. Dies ist keineswegs spezifisch für die Europäische Währungsunion, denn auf der internationalen Ebene oder bei Föderalstaaten wie den Vereinigten Staaten fehlt ebenso ein Insolvenzregime. Die Folge ist, dass die Zinsaufschläge von Ländern über lange Zeiträume sehr niedrig ausfallen und dann unvermittelt sprunghaft ansteigen. Beispielsweise mussten die Schwellenländer vor dem Jahr 1998, trotz bedeutender Unterschiede hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Lage, nur geringe Zinsaufschläge zahlen, die nach dem Ausbruch der Krise in Russland plötzlich anstiegen (Dell'Aricca et al., 2006; Dungey et al., 2002). Diese Marktreaktion kann durchaus eine rationale Reaktion der Investoren sein. Allgemein kann es auf Kreditmärkten zu einer **selbsterfüllenden Krise** kommen, wenn Märkte, die rationalen Überlegungen folgen, den Zahlungsausfall eines illiquiden, aber ansonsten solventen Schuldners erwarten (Diamond und Dybvig, 1983; Sachs, 1984; DeGrauwe, 2011). Grundsätzlich stehen

bei Banken wie auch bei Staaten bilanziell langfristige Forderungen kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber.

Selbsterfüllende Krisen beschreiben einen Mechanismus, bei dem unter ökonomisch sonst gleichen Bedingungen eine plötzlich veränderte Erwartungshaltung der Investoren gänzlich unterschiedliche Marktergebnisse generieren kann. Solange einzelne Gläubiger erwarten, dass alle anderen Gläubiger weiterhin ihre Kredite verlängern, werden diese ihre eigenen Kreditlinien erneuern oder sogar ausweiten. Sobald einzelne Gläubiger jedoch zu der Einschätzung gelangen, dass andere Gläubiger ihre Kredite nicht verlängern werden, beginnen diese panisch ihre Kreditlinien zu reduzieren. Die kurzfristige Refinanzierung kann dann nicht mehr aufrechterhalten werden. Länder können durch eine sich selbsterfüllende Panik der Investoren zunächst in eine Liquiditätskrise und – bei anhaltend hohen Refinanzierungskosten – tatsächlich in eine Solvenzkrise geraten.

2. Die internationale Debatte um einen effektiven Ordnungsrahmen

237. Anfang der 2000er-Jahre fand, ausgelöst durch den ungeordneten Zahlungsausfall Argentiniens, ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Staatsschuldenkrisen statt. Vom IWF wurde eine lebhafte Debatte über eine **Reform der internationalen Finanzarchitektur** angestoßen, mit der die bestehenden Ineffizienzen und Anreizverzerrungen für Schuldner und Gläubiger zumindest abgebaut werden sollten (Sturzenegger und Zettelmeyer, 2006).

238. Eine erste Gruppe von Reformvorschlägen zielt darauf ab, einerseits die Fehlanreize für Schuldnerländer zu vermindern, die dazu führen, dass Länder den Programmantrag beim IWF zu lange hinauszögern, und andererseits die Möglichkeiten zur **Versicherung von Ländern** gegenüber temporären und nicht-selbstverschuldeten Schocks zu verbessern. Die Erfahrung vieler Schwellenländer war, dass sie oftmals unverschuldet in Finanzkrisen hineingezogen wurden. Finanz- und Währungskrisen sind häufig hoch ansteckend und können selbst auf solide Länder überspringen. Gründe hierfür sind beispielsweise eine plötzliche Veränderung in der Risikoeinschätzung der Investoren, die Ländergruppen anstatt einzelne Länder betreffen, oder etwa Drittlandeffekte, wie die Verflechtungen über Finanzintermediäre (Van Rijckeghem und Weder di Mauro, 2001). Dies führte zu Vorschlägen, den Instrumentenkasten des IWF in Richtung einer Versicherung gegen unvorhergesehene Schocks sowie Ansteckungseffekte auszubauen. Wie bei einer normalen Versicherung müsste das Land beim IWF einen Antrag stellen und eine Prämie auf die Versicherungspolice leisten. Im Gegenzug würde es während der Versicherungsperiode vor Zahlungsbilanzkrisen geschützt sein. Sollte das Land tatsächlich unter Druck geraten, hätte es automatisch Zugriff auf die IWF-Kreditlinie. Die Versicherung hat dabei die doppelte Funktion: das Land vor externen Schocks abzusichern und den Märkten glaubwürdig zu signalisieren, dass keine Liquiditätsprobleme auftreten können und es somit keinen Anlass zu Gläubiger-Runs gibt.

239. Diesen Vorteilen stehen die typischen Probleme jeder Versicherung gegenüber, nämlich die des **moralischen Risiko-Verhaltens** des Versicherten. Ein Land, das gegen Zahlungsbilanzkrisen versichert ist, kann der Versuchung unterliegen, zu geringe Anstrengungen zu unternehmen, solche zu verhindern. Beispielsweise könnte es in seiner Haushaltsdisziplin nach-

lassen und damit ein höheres Risiko eingehen, in eine Schuldenkrise zu geraten. In der Debatte über mögliche Reformen des internationalen Finanzsystems mit Versicherungslösungen betonen die Gegner derartiger Mechanismen jeweils die Gefahr, dadurch das moralische Risiko-Verhalten zu verstärken.

Der Kompromiss bestand schließlich darin, die IWF-Versicherungsinstrumente mit einer **Präqualifikation** auszustatten. Versicherungen sollen nur für nicht-selbstverschuldete Krisen gelten und deshalb ausschließlich Ländern zugänglich sein, die eine Reihe von Soliditätsanforderungen erfüllen. In der Tat ist die objektive Unterscheidung zwischen selbstverschuldeten und unverschuldeten Krisen nicht trivial. Mit dem Instrument der Präqualifikation wurde das typische Verfahren, bei dem die Bedingungen für den Zugang zu IWF-Anpassungsprogrammen nach Eintritt des Versicherungsfalls erfüllt werden mussten (Ex-Post-Konditionalität), durch ein System ersetzt, bei dem sich Länder bereits zuvor bewähren müssen (Ex-Ante-Konditionalität). Der IWF hat mittlerweile zwei derart ausgestaltete Programme aufgelegt: die Flexible Credit Line (FCL), die derzeit Kolumbien, Mexiko und Polen zur Verfügung steht, sowie die Precautionary Credit Line (PCL) für Mazedonien. Diesen Ländern stehen damit Kreditlinien beim IWF für den Fall offen, dass sie unerwartet in eine Krise geraten sollten.

240. Eine zweite Gruppe von Vorschlägen zur Reform der internationalen Finanzarchitektur bestand in einem **Konkursmechanismus für Staaten** (Sovereign Debt Restructuring Mechanism – SDRM). Die zentrale Annahme dieses Mechanismus ist, dass die Kosten von Staatsschuldenkrisen zu einem signifikanten Teil auf Koordinationsfehler zwischen den Beteiligten zurückzuführen sind. Demnach treten Schuldenkrisen unnötigerweise dann auf, wenn unkoordiniert agierende Gläubiger einem ansonsten solventen Staat die Kreditlinien nicht verlängern, weil jeder Gläubiger vermutet, dass alle anderen ebenfalls ihre Kredite nicht verlängern. Darüber hinaus können Koordinationsfehler während einer tatsächlichen Insolvenz die Restrukturierung der Schulden erschweren. Denn schnelle und umfassende Umschuldungen können durch Rechtsstreitigkeiten vor und während der Restrukturierungsverhandlungen blockiert werden. Eine besondere Rolle spielen sogenannte „Holdouts“, das heißt, Gläubiger, die nicht an den Verhandlungen teilnehmen und auf eine vollständige Rückzahlung klagen, nachdem eine Vereinbarung zwischen den Verhandlungsparteien getroffen wurde. Um derartige Probleme zu vermeiden, konzentrieren sich die Vorschläge im Rahmen von SDRM auf Mechanismen, die Gläubiger vor Rechtsstreitigkeiten während der Verhandlungen abschirmen und das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen dem Schuldner und einer Mehrheit von Gläubigern für sämtliche Gläubiger, einschließlich der Holdouts, rechtlich bindend machen.

241. In den ursprünglichen Vorschlägen des IWF (Krueger, 2001) wäre ihm die Rolle als Insolvenzrichter zugekommen, mit dem Vorteil, dass die Insolvenzerklärung und Restrukturierung von Schulden – wenn auch nicht automatisch – schneller und geordneter stattgefunden hätte. Damit wäre ein großer Schritt in Richtung einer internationalen Insolvenzordnung und verstärkter Marktdisziplin gelungen. Eine Koalition aus Schuldnerländern, die höhere Risikoprämien befürchteten, und den Vereinigten Staaten verhinderte allerdings solche weitgehenden Reformen. Stattdessen bestand die Einigung letztlich nur in einem Trippelschritt, der aus-

schließlich darauf abzielte, die Koordination zwischen Gläubigern im Falle einer bereits eingetretenen Insolvenz zu verbessern und das Holdout-Problem, mit Hilfe von allgemeinen Schuldvereinbarungen (Collective Action Clauses), zu mindern.

Collective Action Clauses sind Normen, die in Schuldverträgen enthalten sind und es einer (qualifizierten) Mehrheit von Gläubigern ermöglichen, einer Abänderung der vertraglichen Zahlungsvereinbarungen (oder konkret einer Restrukturierung der Schulden) zuzustimmen, die dann für sämtliche Gläubiger rechtlich bindend ist, einschließlich derer, die sich der Abstimmung enthalten oder dagegen stimmen. Damit sind die Reformen auf der internationalen Ebene letztlich weit hinter dem Ziel eines effektiven Ordnungsrahmens zurückgeblieben. Insbesondere gibt es nach wie vor kein Insolvenzregime und damit keine Basis für eine vorausschauende, risikoeffektive Disziplinierung von Ländern durch die Märkte.

3. Ein effektiver langfristiger Ordnungsrahmen für den Euro-Raum

242. Selbst wenn die Reformen auf der internationalen Ebene unvollständig geblieben sind, lassen sich daraus dennoch die zentralen Gestaltungselemente ableiten, die bei der Reform des Ordnungsrahmens für den Euro-Raum konstitutiv sein sollten. Einerseits sind **Versicherungselemente** zum Schutz von Ländern und des Systems vor Übersprungseffekten und andererseits **Restrukturierungsprozesse** zur Allokation von Verlustrisiken des privaten Sektors erforderlich. Grundsätzlich ist bei der Reform hin zu einem effektiven Ordnungsrahmen ein wichtiger Leitgedanke, dass dieser primär der **Prävention von Krisen** dienen muss und nur sekundär den Umgang mit bereits eingetretenen Krisen ordnen soll.

Insofern können die hier vorgestellten Reformen, die auf eine Insolvenzordnung für Staaten innerhalb des Euro-Raums hinauslaufen, aufgrund der aktuellen Verschuldungssituation nicht unmittelbar umgesetzt werden. Ist eine Überschuldung bereits eingetreten oder eine Vertrauenskrise ausgebrochen, kann eine Insolvenzordnung nicht mehr präventiv wirken. Vielmehr werden nachträgliche Änderungen der Grundregeln, die auf höher als erwartete Verluste im privaten Sektor hinauslaufen, in dieser Situation eine destabilisierende Wirkung entfalten. Dies macht einen langfristig stabilisierenden Mechanismus aber nicht weniger dringlich, denn er zeigt den Endpunkt auf und damit die Richtung, in die das Übergangsregime führen muss. Bildlich gesprochen ist Brückenbauen nur dann zielführend, wenn Klarheit darüber herrscht, welches Ufer erreicht werden soll.

243. Der langfristig stabilisierende Ordnungsrahmen muss transparent, vorhersehbar und glaubwürdig sein. Diese Anforderungen sprechen für eine **weitgehende Regelbindung**, um das Problem der Zeitinkonsistenz zu überwinden und die Märkte in die Lage zu versetzen, im Vorfeld durch eine vorausschauende Abschätzung der Risiken disziplinierend zu wirken. Wie bei jeder Regelbindung muss dabei in Kauf genommen werden, dass diese nicht für alle Umstände optimal sein wird. Aber sie muss so ausgestaltet sein, dass sie in den meisten Fällen nicht allzu weit von der ex post optimalen Lösung abweicht. Ist die Regel so streng, dass ihre Anwendung in der Krise ex post extrem kontraproduktiv wäre – wie beispielsweise die No-bail-out-Regel –, entfaltet sie auch ex ante keine ausreichenden Anreize zur Verhaltens-

änderung. Ein Beispiel für eine gelungene Regel ist die deutsche Schuldenbremse, da sie den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts letztlich stärkt, indem sie wohl definierte Ausnahmen wie konjunkturelle Schwankungen und Notsituationen vorsieht.

244. In Europa wird mit dem **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (European Stability Mechanism – ESM) der Versuch unternommen, einen institutionellen Ordnungsrahmen für die Insolvenz von Staaten zu schaffen. Allerdings kann der ESM in seiner jetzigen Ausgestaltung den Anforderungen an einen effektiven langfristigen Ordnungsrahmen nicht gerecht werden. Zwar enthält der ESM durchaus zielführende Elemente. So stellt er durch die Kreditvergabemöglichkeit eine Versicherungslösung für Länder mit **Liquiditätsproblemen** dar. Darüber hinaus ist die Darlehensvergabe an strenge Auflagen geknüpft. Problematisch ist hingegen die diskretionäre Entscheidungsregel, die die Beteiligung des privaten Sektors regelt. Ein **Solvenzproblem** muss zunächst im Rahmen einer Untersuchung der Schuldentragfähigkeit durch die Troika (EU, EZB und IWF) festgestellt werden. Anschließend ist die Entscheidung über das Ausmaß und die Form der Beteiligung des privaten Sektors durch die Mitgliedsländer des ESM im gegenseitigen Einvernehmen zu beschließen. Einvernehmlich bedeutet, dass Einstimmigkeit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitgliedsländer vorliegen muss, wobei Stimmenthaltungen die Annahme eines Beschlusses nicht verhindern. Damit bleibt die Auslösung der Restrukturierung eine **politische Entscheidung**, die von privaten Gläubigern nur schwer vorhersehbar ist.

Ein Vorschlag für einen langfristigen Ordnungsrahmen

245. Ein langfristiger Ordnungsrahmen für den Euro-Raum, der die oben beschriebenen Anforderungen erfüllt, könnte so ausgestaltet sein, dass anhand von konkreten Schwellenwerten Länder in drei Gruppen unterteilt werden.

- Länder mit einer Schuldenstandsquote von unter 60 vH, die dennoch in Refinanzierungsprobleme geraten, erhalten schnellen, unbegrenzten Zugang zu einem Kredit des ESM. Dies entspricht den Versicherungsprogrammen des IWF, für die sich Länder durch Wohlverhalten im Vorfeld für Liquiditätshilfen qualifizieren müssen.

- Länder mit einer Schuldenstandsquote zwischen 60 vH und 90 vH können vom ESM nur dann einen Kredit erhalten, wenn sie gleichzeitig ein mehrjähriges Anpassungsprogramm durchlaufen. Dieses Vorgehen entspricht den typischen IWF Programmen mit Ex-Post-Konditionalität.

- Länder mit einer Schuldenstandsquote von über 90 vH können vom ESM nur dann einen Kredit erhalten, wenn sie gleichzeitig eine Restrukturierung der Verschuldung beim privaten Sektor und Auflagen im Rahmen eines Anpassungsprogramms annehmen.

246. Der Vorteil dieses einfachen Rahmens liegt in seiner Transparenz und Vorhersehbarkeit. Wenn alle Länder des Euro-Raums eine Verschuldung unter dem Schwellenwert von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt haben, ist auch die präventive Wirkung offensichtlich. Denn die Annäherung an den Schwellenwert bringt einen graduellen An-

stieg der Risikoaufschläge und damit unmittelbare Anreize zur Haushaltsdisziplin mit sich und bietet damit Schutz vor nicht-selbstverschuldeten Liquiditätsproblemen. Eine solche Ausgangssituation wäre bereits nach Abschluss des Übergangsregimes im Schuldentilgungspakt erreicht (Ziffer 212).

Der Bereich einer Schuldenstandsquote zwischen 60 vH und 90 vH dient als Puffer, der einen Schock als Folge einer Übernahme von Risiken aus privater Verschuldung oder bei der Abwehr einer Bankenkrise aufnehmen kann. In solchen Fällen kann die staatliche Verschuldung plötzlich und sprunghaft ansteigen – wie etwa in Spanien und Irland – und die Erwartung einer unmittelbaren Umschuldung kann krisenverstärkend wirken. Aus diesem Grund könnte das Land einen Kredit des ESM erhalten, der strenge Anpassungsauflagen, aber nicht zwingend eine Beteiligung des privaten Sektors vorsieht. Bei einem weiteren Anstieg der staatlichen Verschuldung über 90 vH hinaus wäre der Zugang zum ESM nur mit einer gleichzeitigen Restrukturierung der Verschuldung beim privaten Sektor möglich.

247. Eine Reihe von **alternativen Vorschlägen** erfüllt zwar ebenfalls das Kriterium der Einfachheit und Transparenz; diese sind allerdings nicht optimal ausgestaltet, da sie grundsätzlich eine zu starre Regelbindung zugrunde legen. In einer Variante erfolgt die Restrukturierung der Staatsanleihen automatisch und in jedem Fall, ausgelöst durch den Zugang zum ESM, durch eine Verlängerung der Laufzeiten (Weber et al., 2011). Danach würden sämtliche neu emittierten Staatsanleihen von Ländern des Euro-Raums standardisierte Konditionen bezüglich der Laufzeit der Anleihen beinhalten. Konkret würde der Anleihevertrag festlegen, dass sich die für den Normalfall vorgesehene Laufzeit einer jeden Anleihe um drei Jahre verlängert, sobald der ESM einem Antrag des entsprechenden Landes auf Finanzhilfe zustimmt. Die Anleihe wird zu den vereinbarten Konditionen für die verlängerte Laufzeit weiterhin bedient. Der Vorschlag sieht für die Verlängerung den Zeitraum von drei Jahren vor, da während dieser Zeitspanne die erforderlichen Reform- und Konsolidierungsanstrengungen in dem betroffenen Land weitgehend geleistet sein müssten. Ein verwandter Vorschlag sieht eine Art von Pflichtwandelanleihen für Staaten vor (Eichengreen, 2011). In dieser Variante würden alle Verträge einen automatischen Schuldenschnitt vorsehen, sobald ein bestimmter Schwellenwert überschritten wird. Der Auslöser könnte eine bestimmte staatliche Schuldenstandsquote oder alternativ ein Marktindikator sein. Letztere Variante teilt allerdings alle Probleme von Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertibles) bei Banken (Kasten 11, Seiten 159 f.).

Des Weiteren könnte der Zugang zum Rettungsschirm generell so ausgestaltet sein, dass er nur über drei Jahre Liquiditätshilfen gewähren kann. Falls das Land anschließend nicht an den Kapitalmarkt zurückzukehren vermag, erfolgt automatisch eine Umschuldung (Sinn und Carstensen, 2010). Dieser Vorschlag hat ebenfalls den Vorteil der Einfachheit, zielt aber eher darauf ab, den Umgang mit Krisen zu ordnen als sie durch frühzeitige Verhaltensanpassungen zu verhindern. Ein weiterer Vorschlag ist in die Kategorie von Ansätzen einzuordnen, die einen langfristigen, anreizkompatiblen Ordnungsrahmen anstreben (Delpla und von Weizsäcker, 2010). Bei diesem werden die Staatsschulden bis zu 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt mit einer gemeinschaftlichen Haftung ausgestattet (Blue Bonds), während darüber hinausgehende Schulden der einzelstaatlichen Haftung (Red Bonds) unterliegen.

Durch die klare Rangfolge der Gläubiger im Insolvenzfall sollen die richtigen Preissignale (über die Risikoaufschläge auf die Red Bonds) erreicht werden. Allerdings fehlt hierzu ein glaubwürdiger Mechanismus, der sicherstellt, dass nach Überschreiten der Verschuldungsgrenze von 60 vH tatsächlich die länderspezifische Haftung greift und nicht die gemeinschaftliche Haftung weiter ausgedehnt wird. Sämtlichen hier vorgestellten Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie zurzeit nicht eingeführt werden können. Um präventiv zu wirken, erfordern alle zunächst eine Überwindung der akuten Überschuldungs- und Vertrauenskrise.

Notwendige Anpassungen der Finanzmarktregulierung

248. Wenn die Insolvenzordnung nach den oben dargelegten Maßstäben ausgestaltet würde, wäre dies fraglos ein großer Schritt hin zu einem langfristig stabileren Wirtschafts- und Finanzsystem. Ein notwendiges ergänzendes Element für die Glaubwürdigkeit jeder zukünftigen Insolvenzordnung ist die dauerhafte **Entkopplung von Banken- und Schuldenkrisen**. Beispielsweise setzt die gegenwärtige Regulierung von Banken und Versicherungen hingegen Anreize, diese Verknüpfung noch enger zu fassen. Im Rahmen der Standardverfahren zur Bewertung von Kreditrisiken legt Artikel 109 des Vorschlags einer EU-Verordnung zu aufsichtsrechtlichen Anforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierunternehmen (Europäische Kommission, 2011a) fest, dass alle in Euro ausgegebenen Schuldtitel von Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit einem **Risikogewicht von 0 vH** anzusetzen sind und zwar unabhängig von der Rating-Stufe der Staaten. Nach Artikel 110 dieser Verordnung kann diese Bestimmung nicht nur auf Schuldverschreibungen des Bundes, sondern grundsätzlich auch auf Schuldtitel der Länder und Gemeinden angewendet werden. Zusätzlich zu der bevorzugten Behandlung von Staatsanleihen in der Eigenkapitalregulierung der Europäischen Union setzen die im Rahmen von Basel III geplanten Liquiditätsvorschriften weitere Anreize, Staatsanleihen als liquide Mittel im Portfolio vorzuhalten.

Im Rahmen der von Basel III geforderten Liquidity-Coverage-Ratio (LCR) wird der Liquiditätsbedarf einer Bank über die kommenden 30 Kalendertage unter einem vorgegebenen Stress-Szenario ermittelt. Dem müssen Vermögenspositionen höchster Bonität und Liquidität in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen (klassifiziert als Level 1 Assets und Level 2 Assets). Level 2 Assets können dabei nur bis zu einem bestimmten Anteil und mit einem Abschlag angerechnet werden. Schuldverschreibungen von Staaten werden – gleichgestellt mit Bargeld und Zentralbankreserven – grundsätzlich als Level 1 Assets, also in die höchste Stufe, eingeordnet und damit beispielsweise gegenüber Unternehmensanleihen bevorzugt.

Im Rahmen der Net-Stable-Funding-Ratio (NSFR) muss der innerhalb eines Jahres erforderliche Refinanzierungsbedarf durch die verfügbaren Refinanzierungsmittel in mindestens gleicher Höhe gedeckt sein. Zur Ermittlung der erforderlichen sowie verfügbaren Refinanzierung werden für die einzelnen Bilanzpositionen bestimmte Gewichtungsfaktoren (auf einer Skala von 0 vH bis 100 vH) verwendet, wobei Vermögenspositionen mit einer höheren Liquidität eine geringere Gewichtung zugeordnet wird. Forderungen gegenüber Staaten erhalten – ebenso wie Forderungen gegenüber Zentralbanken oder dem IWF – eine Gewichtung von 5 vH; Schuldverschreibungen von Unternehmen mit einem Rating von AA- oder höher werden hingegen mit 20 vH gewichtet.

Mit diesen Regelungen werden die Risiken von Staaten und Banken auf das Engste verknüpft. Dies kann in ruhigen Zeiten für den Staat den Vorteil einer günstigen Refinanzierung haben, da die Nachfrage nach Staatsanleihen regulatorisch gefördert wird. In Krisenzeiten hingegen kann dies verheerend sein.

249. Um das Bankensystem vor den Risiken einer Verschlechterung der Kreditwürdigkeit des Staates zu schützen müssen Staatsanleihen innerhalb der Europäischen Union mit einem positiven Risikogewicht versehen werden. Die Gewichte sollten von der Aufsicht bestimmt und nur periodisch revidiert werden. Dies ist wichtig, um die negativen Spiralen zu vermeiden, die bei einem schnellen Verfall der Marktpreise oder der Ratings entstehen können. Die einfachste Lösung wäre allerdings, auf eine abgestufte Risikogewichtung ganz zu verzichten und eine einheitliche Gewichtung aller Forderungen vorzunehmen. Dies wäre der Ansatz einer Leverage Ratio, die auf der risikoungewichteten Bilanzsumme basiert. Mit anderen Worten würde damit jeder Vermögensposition ein Risikogewicht von 100 vH zugeordnet. Der Sachverständigenrat befürwortet eine Leverage Ratio als zentralen Bestandteil eines robusten Regulierungsrahmens (JG 2010 Ziffern 262 f.). Um Klumpenrisiken zu vermeiden, ist zudem eine **Großkreditgrenze** für Anleihen einzelner Staaten einzuführen, die insbesondere das Heimatland einer Bankengruppe mit umfasst.

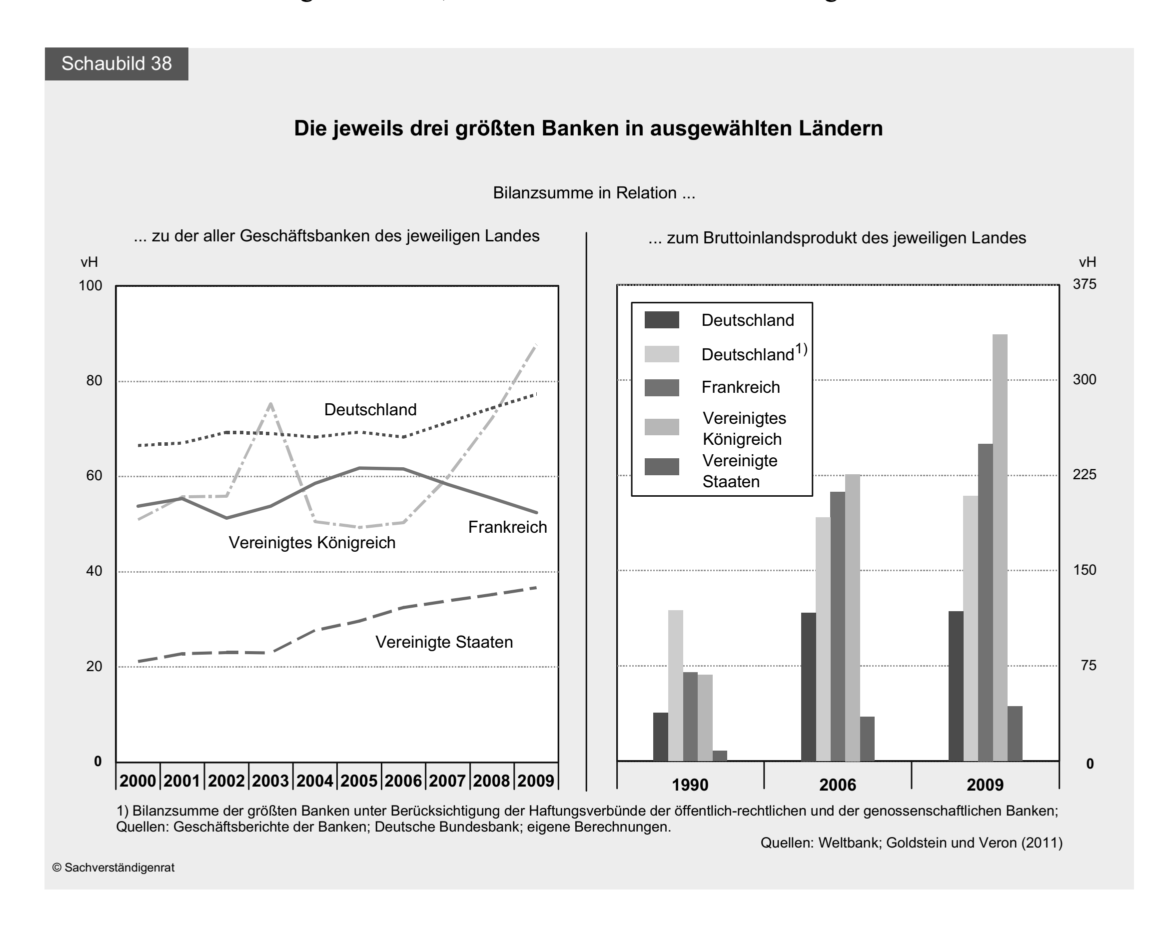
250. Ein Ordnungsrahmen für den Euro-Raum ist somit dringend erforderlich und bedarf zwingend zusätzlicher Regulierung im Finanzsystem, um diesen dann glaubwürdig und effektiv durchzusetzen. Die dafür notwendigen Änderungen, etwa bei der Eigenkapitalregulierung, sind für sich genommen allerdings nicht ausreichend, um das weiterhin bestehende Problem systemrelevanter Banken zu lösen. Dafür sind darüber hinausgehende Maßnahmen nötig.

III. Der Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten

251. Seit der unkontrollierten Insolvenz von Lehman Brothers sowie dem darauf folgenden Kollaps des Welthandels und weiter Teile der Weltwirtschaft hat sich die internationale Gemeinschaft, insbesondere die G20-Staaten, dazu verpflichtet, ein neues, globales Regelwerk zu schaffen, um die Bedrohung, die von der Schieflage **systemrelevanter Finanzinstitute** (SIFIs) ausgeht, zu begrenzen. Von Beginn an sollte dieses Regelwerk auf **zwei Pfeilern** stehen. Erstens sollte ein umfassendes internationales Aufsichtsregime geschaffen werden, das in normalen Zeiten grenzüberschreitende Finanzinstitute effektiv überwacht, und darin eingebettet ein grenzüberschreitendes Insolvenzverfahren, um im Notfall eine geordnete Abwicklung und Restrukturierung von systemisch relevanten Instituten zu ermöglichen. Zweitens sollten derartige Institute deutlich höhere Puffer in Form von Eigenkapital und Liquidität vorhalten, um die Wahrscheinlichkeit, dass Verluste zur Insolvenz eines Finanzinstituts führen, zu verringern. Nach drei Jahren intensiver Verhandlungen im Rahmen des Baseler Ausschusses (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) liegen nun für beide Pfeiler konkrete Vorschläge zur Umsetzung vor und können einer Prüfung unterzogen werden.

252. Die Finanzkrise selbst hat zunächst die sogenannte **Too-big-to-fail-Problematik** weiter verschärft (Goldstein und Veron, 2011). Die Bilanzsumme der 25 größten Banken weltweit hatte sich über die Jahre 1990 bis 2007 bereits annähernd versechsfacht und bis zum

Jahr 2009 fast versiebenfacht. Die Aktiva der weltweit zehn größten Banken in Relation zur Bilanzsumme der 1 000 größten Banken sind von 14 vH im Jahr 1999 auf 19 vH im Jahr 2007 angewachsen; im Jahr 2009 auf 26 vH. Dieses globale Bild zeigt sich ebenfalls in der Entwicklung der Bankensysteme einzelner Länder (Schaubild 38), wobei berücksichtigt werden muss, dass der Zusammenschluss von Instituten, wie etwa der von JPMorgan Chase und Bear Stearns in den Vereinigten Staaten, Teil des staatlichen Krisenmanagements war.



253. Der Sachverständigenrat hat bereits in der Vergangenheit Leitlinien aufgezeigt, an denen sich die Reformen der Finanzmarktordnung und der Umgang mit SIFIs orientieren sollten (JG 2009 Ziffer 196):

- Für die Regulierung von SIFIs muss eine umfassende Finanzaufsicht installiert werden. Dabei erfordert die **Neuausrichtung der Finanzaufsicht** national wie international eine Straffung der Aufsichtsstrukturen sowie eine Bündelung der Aufsichtskompetenzen. Insbesondere auf europäischer Ebene sollte die Komplexität der Aufsichtsstrukturen abgebaut werden, um eine glaubwürdige und stringente Finanzaufsicht zu etablieren. Aufbauend auf einer umfassenden Europäischen Bankenaufsicht ist ein **effektives grenzüberschreitendes Eingriffs- und Restrukturierungsregime** erforderlich, um bereits ex ante die richtigen Anreize zu setzen, die Haftung von Gläubigern zu sichern sowie die Systemrelevanz von Finanzinstituten wirksam zu begrenzen. Dazu muss ein Regime geschaffen werden, das bei einer drohenden Schieflage den Aufsichtsbehörden frühzeitige und umfassende Eingriffs-

möglichkeiten erlaubt und bei einer Unterschreitung der regulatorischen Vorgaben die Restrukturierung und Abwicklung selbst von grenzüberschreitenden Aktivitäten ermöglicht.

Die Reform der europäischen Finanzaufsicht ist weit hinter diesen Zielen zurückgeblieben. Die Komplexität der Aufsichtsstrukturen wurde noch weiter erhöht und den europäischen Institutionen wurden zu wenige Kompetenzen übertragen. Auch hinsichtlich des Eingriffs- und Restrukturierungsregimes wurden die bisher angestoßenen Reformen auf der internationalen Ebene den Ansprüchen nicht gerecht. Zwar sind auf nationaler Ebene – insbesondere in Deutschland – Restrukturierungsregime geschaffen worden, die jedoch weitgehend ins Leere laufen, da sie nicht wirksam bei grenzüberschreitend tätigen Instituten angewendet werden können (JG 2010 Ziffern 322 ff.). Die Reformvorschläge auf der internationalen und der europäischen Ebene zielen lediglich auf eine bessere Koordination der nationalen Maßnahmen ab und bleiben weit hinter dem Ziel zurück, ein effektives und glaubwürdiges Insolvenzregime zu schaffen. Hinzu kommt, dass diesbezüglich in naher Zukunft keine weitreichenden Fortschritte zu erwarten sind (Ziffern 254 ff.).

- Fehlt ein funktionsfähiges Insolvenzverfahren, steigt die Notwendigkeit, die **Widerstandsfähigkeit von systemrelevanten Instituten** deutlich zu erhöhen sowie die implizite staatliche Garantie für systemrelevante Finanzinstitute durch geeignete Anreizmechanismen ex ante zu reduzieren. Deutlich höhere Eigenkapitalanforderungen, die sich am Grad der Systemrelevanz orientieren, oder entsprechende Abgaben sollten dem Anreiz, systemisch zu werden, effektiv entgegenwirken.

  Die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen, so wie sie vom BCBS für global tätige systemrelevante Finanzinstitute vorgeschlagen werden, gehen vor diesem Hintergrund nicht weit genug. Zwar ist darin eine sogenannte progressive Komponente vorgesehen, bei der sich die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen am Grad der Systemrelevanz von Finanzinstituten orientieren, aber die Anreizwirkung fällt gering aus. Die Eigenkapitalpuffer der SIFIs werden in Zukunft kaum genügen, um im Krisenfall bedeutende Verluste ohne staatliche Stützung verarbeiten zu können (Ziffern 267 ff.).

Ob die jetzt beschlossenen Reformen ausreichen, um in Zukunft die Sozialisierung der durch eine Krise systemrelevanter Finanzinstitute entstehenden Kosten zu vermeiden, ist somit fraglich. Die bisherigen Reformbeschlüsse werden jedenfalls kaum genügen, die Staaten und die Zentralbanken aus der Geiselhaft der SIFIs zu befreien.

1. Kein effektives Aufsichts- und Insolvenzregime für systemrelevante Finanzinstitute

254. Die Gefahr, die von einem Zusammenbruch global tätiger SIFIs ausgeht, ist ungleich größer als bei nationalen SIFIs, da eine Schockübertragung auf andere Volkswirtschaften direkter und weitläufiger erfolgt. Deshalb stellen eine umfassende Aufsicht sowie adäquate Insolvenzverfahren und Abwicklungsmechanismen für SIFIs allgemein einen zentralen Pfeiler für die Stabilität des Finanzsystems dar. Dies gilt in besonderem Maße für entsprechende Mechanismen für global tätige SIFIs. Die Grundproblematik beim Umgang mit grenzüberschrei-

tend tätigen SIFIs – sowohl bei der Überwachung in ruhigen Zeiten als auch beim Krisenmanagement – besteht darin, dass die Aufsichts- und Abwicklungsbehörden jeweils nur national agieren und kaum international koordiniert sind. Die Tragweite dieser Problematik wird im Zusammenhang mit dem **Trilemma der internationalen Finanzaufsicht** besonders deutlich (JG 2010 Ziffer 324). Dieses beschreibt ein Zieldreieck, bestehend aus drei Dimensionen, von denen jeweils nur zwei Ziele gleichzeitig erreicht werden können: Stabilität des internationalen Finanzsystems, globale Finanzinstitute sowie nationale Aufsichtssouveränität. In der aktuellen Situation werden global tätige Finanzinstitute von nationalen Behörden beaufsichtigt – zu Lasten der Stabilität des internationalen Finanzsystems. Die Gefahr dieser unheilvollen Konstellation hat die jüngste Finanzkrise schonungslos aufgezeigt.

255. In der Konsequenz zeigt dieses Zieldreieck deutlich: Wenn von wirtschaftspolitischer Seite ein stabiles internationales Finanzsystem mit global tätigen Finanzinstituten gewollt ist, dürfen Länder nicht weiter auf der Souveränität der nationalen Aufsichtsbehörden beharren. Auf europäischer Ebene bedeutete dies die Schaffung einer **umfassenden europäischen Finanzaufsicht** mit sämtlichen Kompetenzen für global tätige Finanzinstitute. Hingegen wird auf internationaler wie auf europäischer Ebene derzeit ein Weg beschritten, der versucht, alle drei Dimensionen des Zieldreiecks in Einklang zu bringen und mit einer verbesserten **Kooperation der nationalen Behörden** dieses Trilemma zu beseitigen. Eine solche Strategie wird aber das Trilemma nicht vollständig auflösen können.

Reform der Europäischen Finanzaufsicht

256. Die Reform der Finanzaufsicht auf europäischer Ebene hat sich bisher nur in Trippelschritten bewegt und genügt den Anforderungen einer umfassenden europäischen Aufsichtsstruktur nicht. Der Expertengruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière (De Larosière et al., 2009) folgend wurde eine Reihe von neuen Aufsichtsgremien geschaffen, die jedoch nur wenig Kompetenzen erhielten (JG 2010 Ziffern 284 ff.). Für die Aufsicht auf Einzelinstitutsebene (mikro-prudenzielle Aufsicht) wurden drei Institutionen mit Zuständigkeiten für Wertpapiere, Banken, Versicherungen und die betriebliche Altersversorgung sowie 36 Aufsichtskollegien (Supervisory Colleges) für länderübergreifend tätige Finanzinstitute implementiert. Diese Reform hat die vorherige Zersplitterung der europäischen Aufsichtsstruktur nur manifestiert.

257. Als makro-prudenzielles Aufsichtsinstrument wurde im Dezember 2010 der **Europäische Ausschuss für Systemrisiken** (European Systemic Risk Board – ESRB) eingerichtet (Europäisches Parlament, 2010), dessen Aufgabe darin besteht, die makroökonomischen Systemrisiken für die Finanzstabilität zu überwachen und zu bewerten und bei Bedarf Risikowarnungen und Handlungsempfehlungen auszusprechen, um diesen Risiken entgegenzutreten. Die Warnungen und Empfehlungen können an die Europäische Union insgesamt, einzelne Mitgliedstaaten oder an entsprechende Aufsichtsbehörden unter Vorgabe eines Zeitraums für die entsprechenden Maßnahmen gerichtet sein. In der Praxis wird der ESRB eine komplexe Informationsverarbeitung leisten müssen. Er ist eingebunden in das Europäische Finanzaufsichtssystem (European System of Financial Supervision – ESFS), das die Akteure der Finanzaufsicht auf nationaler und auf europäischer Ebene vernetzt (JG 2010 Ziffern 284 ff.).

258. Bei der Umsetzung der Entscheidungen des ESRB zeigt sich die markanteste Schwäche dieses Gremiums, nämlich dass er nur über **schwache Instrumente** verfügt, um gegen Systemrisiken vorzugehen: Im Falle von erkannten Systemrisiken werden Empfehlungen an den entsprechenden Adressaten geleitet. Kommt dieser den gegebenen Empfehlungen nicht nach, hat der ESRB keinerlei exekutive Handhabe, da der Ansatz des ESRB auf einem Act-or-Explain-Prinzip basiert: Die Adressaten der Empfehlungen sollten auf diese mit Maßnahmen reagieren und ihr eventuelles Nichthandeln in angemessener Weise rechtfertigen. Zudem besteht wenig Aussicht auf zusätzlichen Druck durch ein öffentliches Regulativ, da Warnungen und Empfehlungen grundsätzlich nicht veröffentlicht werden und ein Nichthandeln des Adressaten oder eine unangemessene Rechtfertigung strikten Vertraulichkeitsregeln unterliegt. Bisher hat der ESRB eine öffentliche Empfehlung ausgesprochen, die darauf abzielt, die Risiken von Fremdwährungsverschuldung einzuschränken. Angesichts des akuten Drucks, unter dem sich der Kern des Finanzsystems des Euro-Raums befindet, scheint dieses Problem aber eher untergeordnet.

259. Die neu geschaffene **European Banking Authority** (EBA) hat es zunächst ebenfalls verpasst, die Stresstests im Juli zu nutzen, um Glaubwürdigkeit zu erlangen und die Märkte davon zu überzeugen, dass sie die Risiken im europäischen Bankensektor adäquat erfasst und abbildet. Nur wenige Wochen nach der Veröffentlichung der positiven Testresultate unterwarfen Märkte und Rating Agenturen den Sektor einem eigentlichen Stresstest und werteten die Bonität einer Vielzahl von europäischen Banken ab. Ein Grund, weshalb die Stresstests der EBA letztlich zu milde ausfielen, liegt vermutlich in der nach wie vor starken Position der nationalen Aufsichten, die sich dafür einsetzten, ein möglichst günstiges Bild ihrer jeweiligen Institute abzugeben. Der Sachverständigenrat hat sich hingegen in der Vergangenheit mehrfach für eine schlagkräftige Bankenaufsicht auf der europäischen Ebene ausgesprochen (JG 2010 Ziffer 286; JG 2009 Ziffer 242; JG 2008 Ziffern 282 f.). Eine umfassende europäische Bankenaufsicht sollte nach dem Vorbild der US-amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) mit weitgehenden Durchgriffsrechten ausgestattet sein und neben korrektiven Instrumenten auch mit der Restrukturierung von in Schieflage geratenen systemrelevanten Finanzinstituten beauftragt werden. In Verbindung mit einem europäischen Restrukturierungsmechanismus würde die Grundlage für ein effektives Insolvenzregime für SIFIs gelegt (Ziffern 269 ff.). Die bisherigen Reformen der Aufsicht bleiben hingegen weit hinter diesen Anforderungen zurück.

Bisher kein effektives supranationales Insolvenzregime in Sicht

260. Der **Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht** hat aus den Erfahrungen der jüngsten Finanzkrise Empfehlungen für den Umgang mit grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten abgeleitet (BCBS, 2010a). Grundsätzlich wäre es im Rahmen eines universellen Ansatzes erforderlich, dass ein Finanzinstitut mit seinen grenzüberschreitenden Verflechtungen als Einheit angesehen wird, die im Fall des Zusammenbruchs von einer einzigen (supranationalen) Aufsichtsbehörde aufgefangen und restrukturiert wird. In der jüngsten Krise standen vielen Ländern jedoch nur nationale Lösungen zu Verfügung, weshalb sie auf eine Ring-Fencing-Strategie zurückgriffen, bei der die inländischen Gläubiger bevorzugt behandelt und die ausländischen Einheiten des Instituts den ausländischen Behörden überlassen wurden. Der

^

BCBS geht davon aus, dass viele Länder auch in Zukunft im Krisenfall mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Ring-Fencing-Strategie wählen werden. Deshalb konzentrieren sich die Empfehlungen des BCBS auf die **Verbesserung der nationalen Abwicklungsregime** sowie die **Intensivierung der internationalen Kooperation** zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden.

261. Beim Gipfeltreffen der G20-Staaten in Toronto im Juni 2010 verpflichteten sich die Regierungschefs, diese Empfehlungen umzusetzen. In einigen Ländern wurden mittlerweile nationale Abwicklungsmechanismen geschaffen oder verbessert. Die Reformen verlaufen in den verschiedenen Jurisdiktionen allerdings mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und die Ausgestaltung der Abwicklungsinstrumente ist äußerst heterogen. Vor allem können sie aber länderübergreifend tätige Finanzinstitute nicht erfassen. Aus diesem Grund fordert der BCBS mit Nachdruck eine Intensivierung der länderübergreifenden Kooperation und Koordination zwischen den entsprechenden nationalen Aufsichtsbehörden der Heimat- und Zielländer von länderübergreifend tätigen Finanzinstituten (BCBS, 2011a):

- Nationale Aufsichtsbehörden sollen rechtlich verpflichtet werden, mit gebietsfremden Behörden zu **kooperieren** und **Informationen auszutauschen**. Heimat- und Zielländer, zwischen denen intensive länderübergreifende Verflechtungen der Finanzinstitute bestehen, sollen sich auf Vereinbarungen verständigen, die die rechtzeitige Erfassung und den Austausch von Informationen sicherstellen.

- Die **gegenseitige Anerkennung** von Krisenmanagement- und Abwicklungsmaßnahmen soll verbessert werden.

- Für jedes global tätige systemrelevante Finanzinstitut soll ein **institutsspezifisches Kooperationsabkommen** zwischen den Behörden der Heimat- und Zielländer geschlossen werden, die die Kompetenzen in der Planung und beim Management der Abwicklung des entsprechenden Finanzinstituts regeln.

- Die Ausgestaltung und Reichweite der nationalen Abwicklungsregime soll auf internationaler Ebene **harmonisiert** werden.

262. Ein weiteres Koordinationsinstrument im Rahmen der internationalen Aufsichtsstrukturen stellen die **Aufsichtskollegien** (Supervisory Colleges) dar, die nach Artikel 131a der revidierten Kreditadäquanzrichtlinie (2006/48/EG; 2006/49/EG; 2009/111/EG) seit dem Jahr 2010 für sämtliche länderübergreifend tätigen Bankengruppen im **Europäischen Wirtschaftsraum** gebildet werden müssen. Allgemein handelt es sich bei Aufsichtskollegien um permanente, multilaterale Arbeitsgruppen von Behörden, die für die Aufsicht von länderübergreifenden Bankengruppen verantwortlich sind, und die die Kooperation und Koordination der nationalen Aufsichtsbehörden untereinander verbessern sollen. Kernaufgabe der Aufsichtskollegien ist dabei die Erhebung und der Austausch von relevanten Informationen, insbesondere über das Risikoprofil und die finanzielle Situation der beaufsichtigten Bankengruppe. Damit sollen sie zur kontinuierlichen Aufsicht von internationalen Banken und Lö-

sung von Notfallsituationen beitragen. Allerdings dürfte der Beitrag der Supervisory Colleges zu einer effektiven internationalen Aufsicht über länderübergreifend tätige Bankengruppen marginal sein, weil sie nur einem Koordinationsauftrag folgen und keinerlei Entscheidungs-, geschweige denn Handlungsrechte besitzen (JG 2010 Ziffer 284).

263. Im Gegensatz zu diesen Ansätzen, die – spieltheoretisch betrachtet – die Kooperation in einem offenkundig nicht kooperativen Spiel fordern, macht der IWF einen Vorschlag für ein umfassendes europäisches Regelwerk (Fonteyne et al., 2010). Aus der Sicht des Sachverständigenrates ist ein derartiges System in jedem Fall verpflichtend auf die Länder des Euro-Raums anzuwenden und sollte anderen Staaten der Europäischen Union offen stehen. Für systemrelevante grenzüberschreitende Institute soll eine **European Resolution Authority** (ERA) geschaffen werden, die die Interessenkonflikte der nationalen Aufsichtsbehörden löst und das Koordinationsproblem überwindet. Darüber hinaus soll sie in die Lage versetzt werden, die im Krisenfall zwingend notwendigen schnellen Entscheidungen zu treffen. Dazu benötigt die ERA entsprechende Befugnisse, ein klares Mandat und ein robustes Regelwerk, die zwischen den EU-Mitgliedstaaten rechtlich bindend verankert werden müssen. Insbesondere muss die ERA die Möglichkeit besitzen, bei Anzeichen von Solvenzproblemen eines Finanzinstituts initiativ tätig zu werden und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Notwendiges europäisches Restrukturierungsregime

264. Darüber hinaus benötigt die ERA Zugang zu umfassenden Finanzierungsmöglichkeiten, da die Abwicklung einer insolventen Bank stets mit einem substanziellen und zügig verfügbaren Finanzierungsbedarf einhergeht. Nach der Vorstellung des Sachverständigenrates könnten die vom IWF dazu erarbeiteten Empfehlungen so weiterentwickelt werden, dass die Kosten der Restrukturierung durch einen gestuften Mechanismus aufgeteilt würden:

- In einem ersten Schritt wird die Finanzierung des Krisenmanagements und Abwicklung des Finanzinstituts von einem **europäischen Restrukturierungsfonds** bereitgestellt. Dieser könnte sich am Modell des deutschen Restrukturierungsfonds orientieren. Global tätige systemrelevante Banken würden anstatt in einen nationalen Restrukturierungsfonds in den europäischen Fonds einzahlen. Damit würde an erster Stelle die Finanzindustrie selbst an den Abwicklungskosten eines Finanzinstituts beteiligt. Sollten die finanziellen Möglichkeiten des europäischen Restrukturierungsfonds nicht ausreichen (oder durch Vereinbarungen die maximale Finanzierung der Abwicklung eines Instituts beschränkt sein), wird

- in einem zweiten Schritt die Finanzierung im Rahmen eines **General-Burden-Sharing-Modells** fortgeführt. Der Unterschied zur ersten Stufe besteht darin, dass nun ein allgemeiner Fonds der öffentlichen Hand in Anspruch genommen wird.

- Der dritte Schritt wäre die anteilige Verrechnung im Rahmen eines **Specific-Burden-Sharing-Modells**. Beispielsweise könnte dabei der Verteilungsschlüssel der ESM zur Anwendung kommen. Besser könnte sich der Schlüssel an den länderübergreifenden Verbindlichkeiten eines Finanzinstituts orientieren, da diese einen Anhaltspunkt für den Nutzen

darstellen, den ein Land von einem bestimmten Finanzinstitut hat (Goodhart und Schoenmaker, 2006).

265. Der Vorteil des mehrstufigen Modells ist, dass der Interessenkonflikt der nationalen Entscheidungsträger vermindert werden kann, da in der ersten Stufe ausschließlich Finanzmittel des Privatsektors betroffen sind. Nur wenn der Finanzierungsbedarf die Möglichkeiten der ersten Stufe übersteigt, werden öffentliche Finanzmittel aufgegriffen und Kosten sozialisiert. Tatsächlich kann es einige Zeit in Anspruch nehmen, bis der europäische Restrukturierungsfonds der ersten Stufe mit ausreichenden Finanzmitteln angefüllt ist. Dies hängt allerdings entscheidend davon ab, wie hoch die jährliche privatwirtschaftliche Beteiligung ausfällt. Das vorgeschlagene Regime setzt insgesamt einen einheitlichen EU-weiten Regulierungsrahmen voraus, damit nicht einzelne Länder von einer laxen Regulierung profitieren und im Krisenfall die Kosten anderen Ländern unverhältnismäßig aufgebürdet werden. Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass mit der ERA – ähnlich wie bei der US-amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) – die Aufsichts- und Eingriffsrechte in einer Institution zusammengeführt würden. Indem durch einen Ausfall eines Finanzinstituts direkt die Finanzmittel der ERA betroffen wären, wären für diese die richtigen Anreize gesetzt, bereits zu einem frühen Zeitpunkt tätig zu werden und mit umfassenden Maßnahmen weitere Eskalationsstufen zu vermeiden (JG 2009 Ziffer 219).

266. Auf die **Vorteile einer Europäischen Finanzaufsicht** und eines europäischen Restrukturierungsregimes hat der Sachverständigenrat schon mehrfach hingewiesen (zuletzt JG 2010 Ziffern 326 ff.). In den vergangenen drei Jahren ist es aber weder den EU-Mitgliedsländern noch den Ländern des Euro-Raums gelungen, eine tragfähige Lösung zu finden. Vielmehr war die Tendenz zu nationalen Lösungen zu beobachten, die das Ziel eines effektiven und glaubwürdigen Insolvenzregimes für grenzüberschreitend tätige Institute nicht erfüllen können. Aus diesem Grund ist einer der tragenden Pfeiler, auf denen das neue Regelwerk zum Umgang mit SIFIs stehen sollte, viel zu klein ausgefallen. Das Gewicht muss deshalb vermehrt von dem anderen Pfeiler getragen werden, nämlich der Stärkung der Widerstandskraft durch höhere Eigenkapitalausstattung.

2. Unzureichende Widerstandskraft

267. In der Finanzkrise wurde deutlich, dass die Widerstandskraft vieler Institute zu gering war. Zudem haben die ausgewiesenen regulatorischen Eigenkapitalquoten die tatsächliche Fähigkeit, Verluste zu schultern, nur sehr unzureichend abgebildet. Beispielsweise wies die schweizerische UBS vor ihrer Stützung konstant eine Eigenkapitalquote nach Basel II-Kriterien von über 10 vH aus, während das bilanzielle Eigenkapital im Verhältnis zur risikoungewichteten Bilanzsumme stetig bis auf 2 vH gesunken war (JG 2008 Kasten 9).

268. Der BCBS hat mit dem Basel III-Akkord ein umfangreiches Regelwerk für Banken vorgelegt, das die bisherigen Rahmenbedingungen des Basel II-Akkords reformiert und bis zum Jahr 2019 vollumfänglich gelten soll. Kern des neuen Regelwerks ist die qualitative und quantitative Straffung der Eigenkapitalanforderungen (JG 2010 Ziffern 253 ff.; BCBS, 2011b), um dadurch die Widerstandsfähigkeit der Banken gegen Schocks zu erhöhen. Die

qualitativen Kriterien für regulatorisches Eigenkapital wurden verschärft und quantitativ die Mindestkapitalquoten angehoben. So gilt nach einer Übergangsphase als Basisanforderung eine Eigenkapitalquote von 8,0 vH in Relation zu risikogewichteten Aktiva, bestehend aus wenigstens 4,5 vH hartem Kernkapital, zusätzlichen 1,5 vH erweitertem Kernkapital sowie weiteren 2,0 vH Ergänzungskapital (Schaubild 39, Seite 159). Des Weiteren sieht das Basel III-Regelwerk einen antizyklischen Kapitalpuffer von maximal 2,5 vH vor, der sich an der Entwicklung makroökonomischer Variablen orientiert, sowie einen Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 vH jeweils in Relation zu den risikogewichteten Aktiva.

Zusätzliche Eigenkapitalanforderungen für systemrelevante Finanzinstitute

269. Diese grundlegenden Eigenkapitalanforderungen, die für sämtliche Banken gelten sollen, werden um zusätzliche Eigenkapitalanforderungen für systemrelevante Banken erweitert. Das Financial Stability Board (FSB) hat der G20-Gruppe im Oktober 2010 Empfehlungen für den Umgang mit systemrelevanten Instituten vorgelegt (FSB, 2010). Gemäß einem Konsultations-Papier des BCBS sollen insbesondere **global agierende systemrelevante Banken (G-SIB)** eine höhere Verlustabsorptionsfähigkeit aufweisen als die Mindeststandards, die im Basel III-Akkord vorgesehen sind (BCBS, 2011c). Im Sinne einer progressiven Komponente sollen die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen für G-SIB so ausgestaltet werden, dass sie mit der Systemrelevanz eines Finanzinstituts ansteigen. Gleichzeitig sollen diese Finanzinstitute einer intensiveren und koordinierten Aufsicht unterstellt werden, zusammen mit einem einheitlichen Abwicklungsregime. Maßnahmen, die zunächst auf global tätige systemrelevante Institute angewendet werden, sollen später auf national agierende systemrelevante Institute ausgedehnt werden.

Bevor systemrelevante Finanzinstitute reguliert werden können, müssen diese zunächst von den Aufsichtsbehörden als solche identifiziert werden. Finanzinstitute werden allgemein als systemrelevant angesehen, wenn sie eine entsprechende Größe sowie eine starke Vernetzung innerhalb des Finanzsystems aufweisen und ihr Marktaustritt erhebliche Verwerfungen auslösen würde. Zur Messung der Systemrelevanz stehen grundsätzlich verschiedene Methoden und Indikatoren zur Verfügung (JG 2009 Ziffer 207; DB-Research, 2011): Einerseits werden statistische Methoden wie Conditional Value at Risk (CoVaR)- oder Netzwerkmodelle verwendet. Der Nachteil dieser Verfahren besteht aus regulatorischer Sicht insbesondere in deren Komplexität und Intransparenz.

Aus diesem Grund werden von den Aufsichtsbehörden derzeit **Indikatoren-Ansätze** bevorzugt. Aus einer Reihe von Indikatoren wird eine Kennzahl (Score) errechnet, die den Grad der Systemrelevanz eines Finanzinstituts wiedergeben soll. Solche Indikatoren-Modelle sind aufgrund der entsprechenden Datenverfügbarkeit universell einsetzbar und zeichnen sich durch einen hohen Grad an Transparenz aus. Dies ist insbesondere relevant, wenn die Ergebnisse dieser Modelle dazu verwendet werden, die Systemrelevanz von Finanzinstituten, etwa durch Abgaben oder höhere Eigenkapitalanforderungen, zu reduzieren. Banken können daraus die notwendigen Maßnahmen zur Reduktion ihrer Systemrelevanz ableiten. Problematisch ist hingegen die weitgehend willkürliche Auswahl der Indikatoren und deren Gewichtung.

270. Für die Bewertung der Systemrelevanz von G-SIBs hat der BCBS einen Indikatoren-Ansatz entwickelt, der auf **qualitativen und quantitativen Indikatoren** basiert. Sie bilden die Größe, Vernetzung, Substituierbarkeit, länderübergreifenden Aktivitäten sowie Komplexität von Finanzinstituten ab (Tabelle 16). Auf die Messung der Systemrelevanz eines Finanzinstituts anhand der Größe, des Vernetzungsgrads und der Komplexität wurde bereits in der Vergangenheit ausführlich eingegangen (JG 2009 Ziffer 206). Die Dimension der Substituierbarkeit einer Bank bringt deren Rolle in der Marktinfrastruktur zum Ausdruck. Durch den Ausfall eines Finanzinstituts wird der reibungslose Ablauf von Finanzdienstleistungen, wie etwa Zahlungssystemen oder Liquiditätsströmen, gestört. Derartige Unterbrechungen sind umso gravierender, je bedeutender – und damit weniger ersetzbar – eine Bank in einem bestimmten Geschäftsfeld ist. Die Messung der länderübergreifenden Aktivitäten reflektiert die globale Ausbreitung von G-SIBs. Die Konsequenzen für das internationale Finanzsystem sind daher im Fall des Zusammenbruchs eines global tätigen Finanzinstituts weitreichender als im Vergleich zu national ausgerichteten Banken. Darüber hinaus ist es für die Aufsichtsbehörden schwieriger, die Abwicklung international engagierter Banken zu koordinieren.

Tabelle 16

Indikatoren-Ansatz zur Bewertung der Systemrelevanz von Finanzinstituten

Kategorie (und Gewichtung)	Individuelle Indikatoren	Gewichtung der Indikatoren (vH)
Grenzüberschreitende Aktivität (20 vH)	Grenzüberschreitende Forderungen	10
	Grenzüberschreitende Verbindlichkeiten	10
Größe (20 vH)	Gesamtengagements (einschließlich außerbilanzieller Engagements)	20
Vernetzung (20 vH)	Interbanken-Forderungen	6,67
	Interbanken-Verbindlichkeiten	6,67
	Anteil der Interbanken-Refinanzierung	6,67
Substituierbarkeit (20 vH)	Verwaltetes Vermögen	6,67
	Über Zahlungssysteme abgewickelte Zahlungen der Bank	6,67
	Wert der garantierten Schuldtitel und Eigenkapitalinstrumente	6,67
Komplexität (20 vH)	Nennwert der Over-the-counter-Derivate	6,67
	Level 3-Vermögenswerte[1)]	6,67
	Volumen des Handelsbuchs und der zur Veräußerung stehenden Wertpapiere	6,67

1) Illiquide Vermögenswerte, deren Wert nur abgeschätzt werden kann.

Quelle: BCBS (2011c)

271. Jede dieser fünf Kategorien wird mit einem Faktor von 20 vH gewichtet, um den **Grad der Systemrelevanz** (Score) eines Instituts zu berechnen. Dabei ist jede Kategorie durch mehrere Indikatoren definiert, die jeweils gleich gewichtet in jede Kategorie eingehen. Der Wert eines Indikators einer individuellen Bank wird in Relation zum aggregierten Wert aller betrachteten Banken gemessen. Eine qualitative Einschätzung der Aufsichtsbehörden ergänzt diese quantitativen Indikatoren. Die G-SIBs werden entsprechend des errechneten Scores in

fünf Kategorien eingeteilt, die an zusätzliche Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit geknüpft sind. Damit steigen die zusätzlichen Kapitalanforderungen mit dem Grad der Systemrelevanz einer Bank.

272. Der BCBS hat auf Basis der Größe und aufsichtsrechtlichen Einschätzung 73 Banken aus den weltweit größten Banken ausgewählt und in die Stichprobe der möglichen G-SIBs einbezogen. Für diese Banken wurden Daten für die relevanten Indikatoren erhoben und entsprechend der oben dargestellten Methodik der jeweilige Grad an Systemrelevanz berechnet. Mit diesem Verfahren konnten letztlich **28 Banken als G-SIBs** identifiziert (davon eine Bank im Rahmen einer diskretionären Aufsichtsentscheidung) und in die fünf Kategorien von Systemrelevanz eingeteilt werden. Die zusätzlichen Kapitalanforderungen für G-SIBs bewegen sich schließlich zwischen 1,0 vH bis 2,5 vH der risikogewichteten Aktiva, die mit hartem Kernkapital zu erfüllen sind. Sollte sich eine Großbank nach Auffassung der Notenbanker und Aufseher trotzdem weiter stark vergrößern, kann der derzeit vorgesehene maximale Eigenkapitalzuschlag von 2,5 vH auf 3,5 vH erhöht werden. Sollte dies noch immer nicht ausreichen, ist weiterer Spielraum nach oben gegeben.

273. Grundsätzlich ist das **Regelwerk des BCBS evolutorisch** konzipiert, um zukünftige Entwicklungen im Bankensektor abbilden und Fortschritte bei der Messung von Systemrelevanz aufgreifen zu können. Insbesondere wird der Score der Banken jährlich neu berechnet, sodass die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen quasi kontinuierlich an Veränderungen der Systemrelevanz angepasst werden können. Die Gruppe der Banken, die als mögliche G-SIBs in Frage kommen, wird alle drei bis fünf Jahre neu ermittelt. Darüber hinaus wird in der gleichen Frequenz die grundsätzliche Methodik des Konzepts, einschließlich des Indikatoren-Ansatzes, überprüft.

274. Die zusätzlichen Kapitalanforderungen für die entsprechenden G-SIBs sollen dem Kapitalerhaltungspuffer zugeschlagen werden, der bereits im bisherigen Basel III-Akkord vorgesehen ist (BCBS, 2011b). Sie sollen zeitgleich mit dem Kapitalerhaltungspuffer und dem antizyklischen Kapitalpuffer eingeführt werden. Die Einführungsphase dauert vom 1. Januar 2016 bis Ende 2018, sodass die im Rahmen des Basel III-Akkords vorgeschlagenen Reformen, inklusive den zusätzlichen Anforderungen zur Verlustabsorptionsfähigkeit von G-SIBs, zum 1. Januar 2019 vollumfänglich gültig sein werden. Bei voll ausgeschöpftem antizyklischem Kapitalpuffer erfordern die maximalen Eigenkapitalanforderungen für G-SIB – die später ebenso für nationale SIFIs gelten werden – eine Unterlegung mit **Eigenkapital in Höhe von 15,5 vH** in Relation zu risikogewichteten Aktiva (Schaubild 39, Seite 159). Bei den vom BCBS vorgeschlagenen Kapitalanforderungen handelt es sich ausdrücklich um **Mindestgrößen**, wobei es jeder Jurisdiktion freigestellt ist, höhere Kapitalstandards zu implementieren.

275. Zur Umsetzung der Basel III-Richtlinien hat die **EU-Kommission** einen Vorschlag für ein Gesetzespaket vorgelegt, das sich aus einer Richtlinie sowie einer Verordnung zusammensetzt und frühere Eigenkapitalrichtlinien (2006/48/EG und 2006/49/EG) ersetzen soll. Die

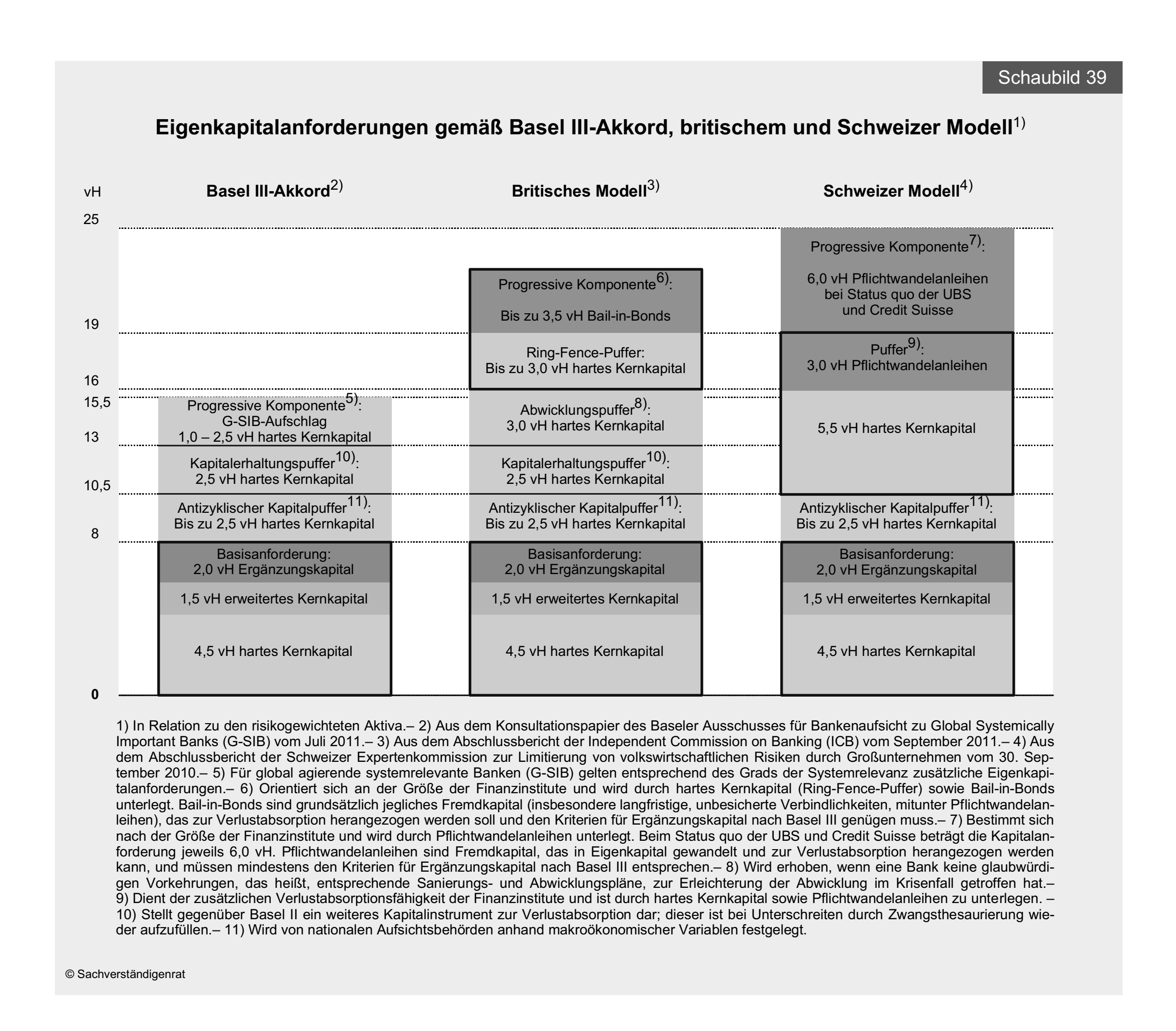
vorgeschlagene Richtlinie (Europäische Kommission, 2011b) enthält Regelungen über die Zulassung von Finanzinstituten zum Einlagengeschäft und deckt die verschiedenen Anwendungsbereiche der derzeitigen Eigenkapitalrichtlinien ab. Darüber hinaus enthält sie einige Neuerungen, wie etwa Verbesserungen im Bereich der Unternehmensführung, und regelt die aus dem Basel III-Akkord bekannten Kapitalpuffer (Kapitalerhaltungspuffer, antizyklischer Kapitalpuffer). Die Verordnung (Europäische Kommission, 2011a) erfasst die Tätigkeit der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen für Finanzinstitute an Eigenkapital (mit Ausnahme der Kapitalpuffer), Liquidität und Verschuldungsgrad.

276. Damit strebt die EU-Kommission ein **einheitliches Regelwerk** an, das für alle EU-Mitgliedsländer gleiche Bedingungen schaffen soll. Gerade mit der Verordnung, die direkt als EU-weites Recht anwendbar ist und nicht wie eine Richtlinie zunächst in nationales Recht umgesetzt werden muss, soll sichergestellt werden, dass in allen Mitgliedsländern dieselben Basisanforderungen gelten. Im Gegensatz zum Verständnis des BCBS, das die Eigenkapitalanforderungen immer als Minimum betrachtet, stellt sich die EU-Kommission auf den Standpunkt, dass es gleichzeitig auch **Maxima** seien. Das bedeutet, dass sie einzelnen Mitgliedsländern die Möglichkeit versperrt, eine straffere Regulierung, wie sie etwa von Spanien, Schweden oder dem Vereinigten Königreich geplant ist, einzuführen und höhere Eigenkapitalanforderungen zu stellen. Die verbleibende Flexibilität der Länder besteht lediglich in der Anpassung des antizyklischen Kapitalpuffers sowie zusätzlicher Kapitalanforderungen an einzelne Banken oder bei Immobilienkrediten. An dieser Stelle ist die Haltung der EU-Kommission wenig hilfreich. Anstatt es den Ländern zu verbieten, die Eigenkapitalanforderungen des Basel III-Akkords zu überschreiten, sollte die Kommission dies aktiv unterstützen und die Länder dazu animieren. Angesichts der Tatsache, dass die Stabilität des Bankensystems entscheidend von der Höhe der eingebauten Puffer abhängt, sind höhere Eigenkapitalanforderungen eindeutig zu begrüßen (IWF, 2011b; ICB, 2011).

277. Diesen Weg haben beispielsweise das **Vereinigte Königreich** und die **Schweiz** eingeschlagen und jeweils eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines Vorschlags zum Umgang mit SIFIs beauftragt (ICB, 2011; Schweizer Expertenkommission, 2010). Eine straffe Bankenregulierung mit hohen Eigenmittelanforderungen ist insbesondere für Länder sinnvoll, deren Bankensektor einen überproportionalen Teil der Gesamtwirtschaft ausmacht. Diese Länder sind kaum in der Lage, die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen, die für eine Abwicklung systemrelevanter Banken notwendig sind, ohne dabei die gesamte Volkswirtschaft zu gefährden. Das britische sowie das Schweizer Modell nehmen Kernelemente des Basel III-Konzepts auf und ergänzen diese um weitere Instrumente, sodass insgesamt **deutlich höhere Eigenkapitalanforderungen für SIFIs**, als im Basel III-Akkord vorgesehen, erreicht werden (Schaubild 39). So werden an die britischen und Schweizer SIFIs Kapitalanforderungen von bis zu 22,5 vH beziehungsweise 25 vH in Relation zu risikogewichteten Aktiva gestellt.

Schaubild 39

Eigenkapitalanforderungen gemäß Basel III-Akkord, britischem und Schweizer Modell[1)]



1) In Relation zu den risikogewichteten Aktiva.– 2) Aus dem Konsultationspapier des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu Global Systemically Important Banks (G-SIB) vom Juli 2011.– 3) Aus dem Abschlussbericht der Independent Commission on Banking (ICB) vom September 2011.– 4) Aus dem Abschlussbericht der Schweizer Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen vom 30. September 2010.– 5) Für global agierende systemrelevante Banken (G-SIB) gelten entsprechend des Grads der Systemrelevanz zusätzliche Eigenkapitalanforderungen.– 6) Orientiert sich an der Größe der Finanzinstitute und wird durch hartes Kernkapital (Ring-Fence-Puffer) sowie Bail-in-Bonds unterlegt. Bail-in-Bonds sind grundsätzlich jegliches Fremdkapital (insbesondere langfristige, unbesicherte Verbindlichkeiten, mitunter Pflichtwandelanleihen), das zur Verlustabsorption herangezogen werden soll und den Kriterien für Ergänzungskapital nach Basel III genügen muss.– 7) Bestimmt sich nach der Größe der Finanzinstitute und wird durch Pflichtwandelanleihen unterlegt. Beim Status quo der UBS und Credit Suisse beträgt die Kapitalanforderung jeweils 6,0 vH. Pflichtwandelanleihen sind Fremdkapital, das in Eigenkapital gewandelt und zur Verlustabsorption herangezogen werden kann, und müssen mindestens den Kriterien für Ergänzungskapital nach Basel III entsprechen.– 8) Wird erhoben, wenn eine Bank keine glaubwürdigen Vorkehrungen, das heißt, entsprechende Sanierungs- und Abwicklungspläne, zur Erleichterung der Abwicklung im Krisenfall getroffen hat.– 9) Dient der zusätzlichen Verlustabsorptionsfähigkeit der Finanzinstitute und ist durch hartes Kernkapital sowie Pflichtwandelanleihen zu unterlegen. – 10) Stellt gegenüber Basel II ein weiteres Kapitalinstrument zur Verlustabsorption dar; dieser ist bei Unterschreiten durch Zwangsthesaurierung wieder aufzufüllen.– 11) Wird von nationalen Aufsichtsbehörden anhand makroökonomischer Variablen festgelegt.

Allerdings ist in beiden Fällen der Versuch, die Eigenkapitalanforderungen unilateral zu verschärfen, erkennbar mit der Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit des einheimischen Finanzplatzes verbunden. Vor diesem Hintergrund spielt in beiden Reformansätzen bedingtes Kapital (Contingent Capital) eine prominente Rolle (Kasten 11). Zudem sind sowohl im Schweizer wie im britischen Modell Ansätze enthalten, die zumindest teilweise das Fehlen einer internationalen Insolvenzordnung kompensieren sollen. Die britische Vickers-Kommission hat den weitergehenden Vorschlag in Richtung eines Trennbankensystems vorgelegt.

Kasten 11

Contingent Capital als aufsichtsrechtliches Instrument

Die Eigenkapitalanforderungen im britischen sowie Schweizer Modell sollen zu einem gewissen Teil von Bail-in-Bonds und Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertibles – CoCos) abgedeckt werden. Beide Finanzinstrumente stellen eine bestimmte Art von **bedingtem Kapital** (Contingent Capital) dar, das aufgrund seiner fremd- sowie eigenkapitalähnlichen Eigenschaften als Hybridkapital bezeichnet wird. Bei Eintreten eines zuvor festgelegten Ereignisses, wie etwa das Unterschreiten einer bestimmten Eigenkapitalschwelle, wird das Fremdkapital automatisch in

Aktienkapital gewandelt. Die im britischen Modell vorgeschlagenen **Bail-in-Bonds** unterscheiden sich von den **Pflichtwandelanleihen** im Schweizer Modell hinsichtlich Abgrenzung und Zweck: Als Bail-in-Bonds kommen insbesondere langfristige, unbesicherte Verbindlichkeiten infrage, die eine Restlaufzeit von wenigstens zwölf Monaten aufweisen. Pflichtwandelanleihen können diese Definition mitunter erfüllen. Darüber hinaus wird bei Bail-in-Bonds die Wandlung von Fremd- in Eigenkapital erst zu einem späten Zeitpunkt ausgelöst, wodurch das gewandelte Kapital ausschließlich zur Abwicklung eines Finanzinstituts (Gone-Concern-Prinzip) zur Verfügung steht. Hingegen werden Pflichtwandelanleihen typischerweise zu einem früheren Zeitpunkt gewandelt und dienen der Fortführung des Finanzinstituts (Going-Concern-Prinzip).

Durch diesen Mechanismus werden Verbindlichkeiten, die zuvor als Fremdkapital bilanziert wurden, in verlustfähiges Eigenkapital transformiert und tragen somit zur Verbesserung der Solvenz eines Finanzinstituts bei. Mit diesem Instrument kann aus aufsichtsrechtlicher Perspektive quasi mittelbar die Ausstattung eines Finanzinstituts mit verlustabsorbierendem Kapital erhöht werden und wirkt bilanziell wie ein Eigenkapitalfallschirm, der bei negativen Schocks die Erosion des Eigenkapitals bremsen und entsprechend die Abwärtsspiralen aus Bilanzverkürzungen aufhalten soll (Admati et al., 2011). Dadurch kann die Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute maßgeblich erhöht und die Wahrscheinlichkeit, dass die Verluste von der Öffentlichkeit getragen werden, gesenkt werden. Andererseits wird bedingtes Kapital in normalen Zeiten als Fremdkapital geführt, das die Refinanzierung für Finanzinstitute steuerlich kostengünstiger gestaltet als mit Eigenkapital – selbst wenn das Wandlungs- und damit Verlustrisiko mittels höherer Risikoprämien eingepreist ist. Diese hybride Eigenschaft bedingten Kapitals ermöglicht es Regulierungsbehörden, die Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute zu erhöhen, gleichzeitig jedoch nicht deren **Wettbewerbsfähigkeit** zu beeinträchtigen, wenn die Finanzmarktregulierung nicht global, sondern im nationalen Alleingang durchgeführt wird.

Dennoch ist der Einsatz von bedingtem Kapital als aufsichtsrechtliches Kapitalinstrument mit einer Reihe von Unsicherheiten und Problemen behaftet. Insbesondere die konkrete Ausgestaltung dieser Finanztitel ist komplex und kann zu **Fehlanreizen** führen. Für den Auslösemechanismus stehen unternehmensinterne sowie unternehmensexterne Kennzahlen zur Verfügung, die jeweils auf Markt- oder Bilanzdaten basieren können. Eine weitere Möglichkeit besteht in einem diskretionären Auslöser durch die Aufsichtsbehörden oder der Kombination verschiedener Auslösemechanismen. Darüber hinaus sind die Konditionen festzulegen, zu denen die Schuldtitel in Eigenkapitalanteile gewandelt werden, insbesondere Wandlungspreis und Anzahl der Anteilsscheine.

Allein die Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten für bedingtes Wandlungskapital weist bereits auf die grundsätzlichen Unsicherheiten und Probleme dieses Finanzinstruments hin. Befürchtet werden insbesondere verschiedene Möglichkeiten zur gezielten **Manipulation** der Marktpreise und Bilanzdaten durch Marktakteure (Admati et al., 2011; Maes und Schoutens, 2010; McDonald, 2010). Das Auslösen der Umwandlung der bedingten Schuldtitel in Eigenkapital birgt ein inhärentes Ansteckungsrisiko und kann einen **Domino-Effekt** auslösen, etwa wenn Wandelanleihen von anderen Finanzinstituten gehalten werden (Maes und Schoutens, 2010; Sundaresan und Wang, 2010; Goodhart, 2010). Insgesamt ist bedingtem Kapital als aufsichtsrechtlichem Instrument mit Skepsis zu begegnen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die am Entwicklungsprozess des Basel III-Akkords beteiligten Zentralbanker und Aufseher letztlich auf bedingtes Kapital verzichtet haben.

Trennbankensystem als Regulierungsinstrument

278. Als weiteres regulatorisches Instrument beinhaltet der Vorschlag der britischen Expertenkommission einen sogenannten **Ring-Fence-Ansatz**. Damit sollen Sollbruchstellen zwischen Privatkundengeschäft (Retail Banking) einerseits sowie Großkundengeschäft und Investment Banking andererseits geschaffen werden. Innerhalb einer Bankengruppe geschieht dies, indem die unterschiedlichen Finanzdienstleistungen einzelnen juristischen Einheiten zugeordnet werden. Mit dieser organisatorischen Aufteilung der Bankgeschäfte sollen diejenigen Geschäftsbereiche isoliert werden, deren Fortbestand lebensnotwendig für die Volkswirtschaft im Allgemeinen und die privaten Bankkunden im Besonderen ist. Der Vorschlag der Expertenkommission definiert deshalb Finanzdienstleistungen, die ausschließlich von abgegrenzten Banken erbracht werden dürfen, verbotene Finanzdienstleistungen, die nicht in abgeschirmten Banken stattfinden dürfen, sowie erlaubte Finanzdienstleistungen, die in abgeschirmten Banken zusätzlich angeboten werden können (Tabelle 17). Berechnungen auf Basis der Bankbilanzen aus dem Jahr 2010 zufolge handelt es sich um knapp zwei Drittel des Volumens sämtlicher Bankgeschäfte, die von abgeschirmten Banken keinesfalls betrieben werden dürfen (ICB, 2011). Darüber hinaus wird festgelegt, in welchem Ausmaß die abgeschirmten Banken rechtlich, operational und ökonomisch mit anderen Einheiten der Bankengruppe verknüpft sein können. Diese Regelung gilt grundsätzlich gleichermaßen für unabhängige Banken, die nicht Teil eines Bankenkonzerns sind.

Tabelle 17

Stilisierte Darstellung des Ring-Fence-Ansatzes nach Vickers-Bericht

Verpflichtende	Erlaubte	Verbotene
	Finanzdienstleistungen	
Einlagen von und Kontokorrentkredite an Privatanleger und mittlere Unternehmen im Vereinigten Königreich	Einlagen von und Zahlungen an Kunden des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)[1)] Kredite, Handels- und Projektfinanzierung sowie (Projekt-) Beratung für nicht-finanzielle Kunden des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)	Sämtliche Finanzdienstleistungen für Kunden außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) Handel und Emission von Derivaten, Schuldverschreibungen, vermögensbesicherten Wertpapieren oder Beteiligungspapieren Kredite an Finanzgesellschaften

1) Bestehend aus den 27 EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen.

Quelle: Vickers (2011)

279. Damit stellt der Ring-Fence-Ansatz der britischen Expertengruppe eine Form des **Trennbankensystems** dar. Auch die sogenannten Volcker-Regeln, die im Rahmen der US-amerikanischen Finanzmarktreform entwickelt wurden und Eingang in das Dodd-Frank-Gesetz gefunden haben, sind an dieses Konzept angelehnt und sehen Aktivitätsbeschränkungen von Banken vor. Ein Trennbankensystem nimmt bewusst in Kauf, dass Synergieeffekte von verschiedenen Finanzdienstleistungen verloren gehen und bewertet dagegen den Gewinn an Stabilität höher.

280. **Fraglich** ist allerdings, ob durch eine Abgrenzung und Abschirmung der Einlagen tatsächlich die **Systemstabilität erhöht** werden kann. Dies wäre nur der Fall, wenn der Staat

Banken ausschließlich zum Schutz der Sparer sowie der kleinen und mittleren Unternehmen stützen und alle anderen Geschäftsbereiche bedenkenlos in die Insolvenz schicken würde. Die Erfahrung der Bankenkrise 2008 zeigt jedoch, dass eine Vielzahl von Instituten vom Staat gestützt wurde, die kein Privatkundengeschäft betrieben. In Deutschland war es sogar die Mehrheit der gestützten Banken: Weder die Landesbanken, die Hypo Real Estate noch die Aareal Bank wurden aus Sorge um Privatkundeneinlagen gerettet. Die staatliche Rettung dieser Banken wurde vielmehr mit der Gefahr begründet, dass durch eine Insolvenz unmittelbar andere Finanzinstitute mitgerissen worden wären. Die organisatorische Trennung und Abschirmung des Privatkundengeschäfts würde an diesen Domino-Effekten nichts ändern, denn in den nicht-abgeschirmten Teilen liegen nach wie vor bedeutende Systemrisiken. Und ohne ein effektives grenzüberschreitendes Restrukturierungsverfahren können die Investmentbanken auch weiterhin nicht geordnet abgewickelt werden.

281. Allerdings unterliegen die nationalen Behörden der Versuchung, diese negativen Systemrisiken an das Ausland zu externalisieren, indem sie eine mögliche Stützung auf das Inland begrenzen. Darin liegt die tiefere Problematik des britischen Vorschlags: Neben der Trennung der Geschäfte führt er gleichzeitig in eine **geografische Aufgliederung** der Finanzinstitute. Im Vickers-Modell sind nur die im Vereinigten Königreich angesiedelten Privatkunden in jedem Fall abzuschirmen. Weil allerdings eine Begrenzung auf das Inland mit den europäischen Binnenmarktgesetzen unvereinbar gewesen wäre, wurde den Instituten die Option gegeben, die Abschirmung auf den Europäischen Wirtschaftsraum zu erweitern. Geschäfte in allen anderen Ländern müssen außerhalb bleiben (Tabelle 17). Mit dieser Regelung verstärkt der Vorschlag der britischen Expertenkommission die Tendenz zur Fragmentierung der Aufsicht und der Finanzinstitute entlang der nationalen Grenzen und konterkariert international ausgerichtete Reformbestrebungen für ein supranationales Aufsichts- und Abwicklungsregime.

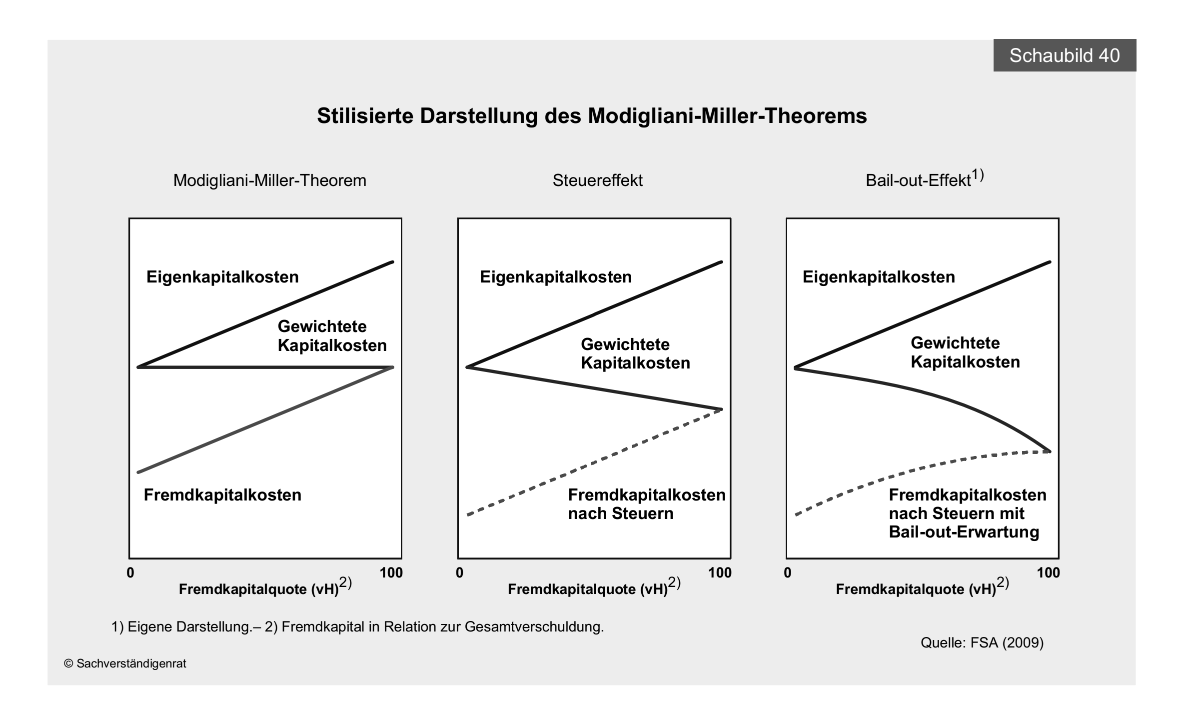
3. Wie viel Eigenkapital ist genug?

282. Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass systemische Bankenkrisen hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen und deshalb das Finanzsystem mit deutlich höheren Puffern zum Abfedern derartiger Schocks ausgestattet werden muss. Die Puffer sollten von den Finanzinstituten angelegt werden, wobei sie sowohl intern wie auch außerhalb der Institute vorgehalten werden können. **Externe Puffer** umfassen beispielsweise die Einlagesicherungsfonds sowie den deutschen Restrukturierungsfonds, mit dem die systemrelevanten Teile einer Bank aufgefangen und die nicht-systemrelevanten Teile abgewickelt werden sollen (JG 2010 Ziffern 305 ff.). Allerdings sind die bisher angelegten externen Puffer sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf der supranationalen Ebene hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung unzureichend, um mit der Schieflage von großen, grenzüberschreitenden Finanzinstituten umzugehen, ohne auf zusätzliche staatliche Mittel angewiesen zu sein. Somit müssen die **internen Puffer**, also die Eigenkapitalausstattung der Finanzinstitute, entsprechend hoch sein, um die Belastungen aufzufangen. Für die Bestimmung der Höhe des erforderlichen Eigenkapitals ist zunächst die Frage nach Kosten und Nutzen von Eigenkapital zu beantworten. Dabei ist es entscheidend, zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen zu unterscheiden.

Kosten und Nutzen höherer Eigenkapitalanforderungen

283. Die einmütige Auffassung von Praktikern der Finanzwirtschaft lautet: Eigenkapital ist teuer. Diese Auffassung dürfte auf die traditionell hohen Eigenkapitalrenditen zurückzuführen sein. Höhere Eigenkapitalanforderungen führten so zu höheren Kapitalkosten und demnach zu steigenden Kreditzinsen sowie geringeren Kreditvolumina und schließlich über eine Verringerung der Investitionstätigkeit zu niedrigerem Wachstum. Ökonomen teilen diese Einschätzung nicht.

284. Dreh- und Angelpunkt der Betrachtung der Kapitalstruktur eines Unternehmens ist das **Modigliani-Miller-Theorem** (Modigliani und Miller, 1958). Es zeigt, dass die Gesamtrefinanzierungskosten eines Unternehmens zur Kapitalstruktur invariant sind. Indem die Kosten für Eigen- und Fremdkapital mit ihrem jeweiligen Anteil am Gesamtkapital gewichtet werden, bleiben die gesamten Refinanzierungskosten konstant, wenn sich die Fremdkapitalquote ändert (Schaubild 40, links). Denn mehr Eigenkapital bedeutet ein geringeres Risiko für die Anteilseigner, die entsprechend niedrigere Risikoprämien auf ihre Investition fordern und ihre Renditeerwartungen senken. Gleichzeitig führt das geringere Risiko zu proportional sinkenden Fremdkapitalkosten. Unter dieser Voraussetzung ändert sich mit der Kapitalstruktur die Kostenstruktur derart, dass die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten konstant bleiben. Ein höherer Anteil an Eigenkapital ist für das Unternehmen somit nicht teurer.



285. Das von Modigliani und Miller aufgestellte Theorem gilt, wenn es keine Verzerrungen gibt, die die beiden Formen von Kapital unterschiedlich betreffen. Neben Verzerrungen, die beispielsweise auf Informationsasymmetrien zurückzuführen sind, gibt es aber zumindest zwei Arten staatlicher Eingriffe, die die Renditen von Fremd- und Eigenkapital unterschiedlich beeinflussen (FSA, 2009). Erstens wird das Fremdkapital eines Unternehmens gegenüber Eigenkapital durch die **Steuerabzugsfähigkeit von Zinszahlungen** steuerlich bevorzugt be-

handelt. Hingegen können Dividendenausschüttungen steuerlich nicht als Kapitalkosten geltend gemacht werden. Die Steuerermäßigungen für den Schuldendienst senken die Kosten für Fremdkapital generell, sodass die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten mit steigendem Verschuldungsgrad abnehmen (Schaubild 40, Mitte).

Zweitens subventioniert der Staat durch **explizite und implizite Garantien** für systemisch relevante Institute die Fremdkapitalgeber, indem er sie im Konkursfall, der die Eigenkapitalgeber um ihren Einsatz bringt, vor Verlusten schützt (Schaubild 40, rechts). Dadurch wird aus der Sicht des Unternehmens Fremdkapital im Vergleich zu Eigenkapital günstiger. Die Aussage der Praktiker, dass Eigenkapital höhere Kosten verursacht, scheint somit zutreffend. Allerdings stimmt diese Aussage nicht, wenn diese betriebsinterne Sichtweise in den gesamtwirtschaftlichen Kontext gesetzt wird. Denn die implizite Garantie auf Fremdkapital bedeutet im Krisenfall, dass der Allgemeinheit die Kosten übertragen werden. Somit fallen einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen auseinander.

Eine daran anschließende Frage ist, ob höhere Eigenkapitalanforderungen automatisch zu Einschränkungen in der Kreditvergabe führen müssen. Sowohl aus theoretischer wie auch aus empirischer Sicht ist dies nicht eindeutig (Kasten 12).

Kasten 12

Empirische Studien zu den Kosten höherer Eigenkapitalanforderungen

In empirischen Studien bestätigt sich die theoretische Hypothese, dass höhere Eigenkapitalanforderungen nur geringe bankbetriebliche sowie volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen.

Effekte auf die Kreditzinsen

Steigen die Refinanzierungskosten einer Bank durch höhere Eigenkapitalanforderungen, bedeutet dies nicht zwingend, dass die Refinanzierungskosten vollständig auf die Schuldner überwälzt werden und die aktivseitigen Kreditzinsen in gleichem Maß steigen (Elliott, 2009, 2010a, 2010b). In der Tat besitzen Banken eine Vielzahl an Möglichkeiten, um auf höhere Eigenkapitalanforderungen zu reagieren. Beispielsweise können Zinsmargen, Vergütungen und administrative Kosten verringert werden.

Verschiedene Studien untersuchen den direkten Zusammenhang zwischen Eigenkapitalquote und Kreditzinsen. Eine Studie untersucht US-amerikanische Banken über einen Zeitraum der Jahre 1920 bis 2009 (Kashyap et al., 2010). Die Ergebnisse univariater und multivariater Regressionen zeigen keinen robusten Zusammenhang zwischen der Kapitalstruktur einer Bank und verschiedenen Maßen für Kreditkosten. Eine weitere Studie untersucht diesen Zusammenhang für 13 OECD-Länder über die Jahre 1993 bis 2007 (King, 2010). Berechnungen zeigen, dass eine Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen um einen Prozentpunkt die Kreditzinsen im Durchschnitt um 15 Basispunkte verteuert. Wird in den Berechnungen die Anpassung weiterer Variablen, wie etwa Effizienz steigernde Maßnahmen zur Verringerung der Betriebskosten, berücksichtigt, fällt der Anstieg der Kreditzinsen sogar geringer aus.

Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt

Bei der Analyse der Auswirkungen höherer Kapitalanforderungen von Basel III auf das Bruttoinlandsprodukt werden mittelfristige (transitorische) und langfristige (permanente) Wirkungen un-

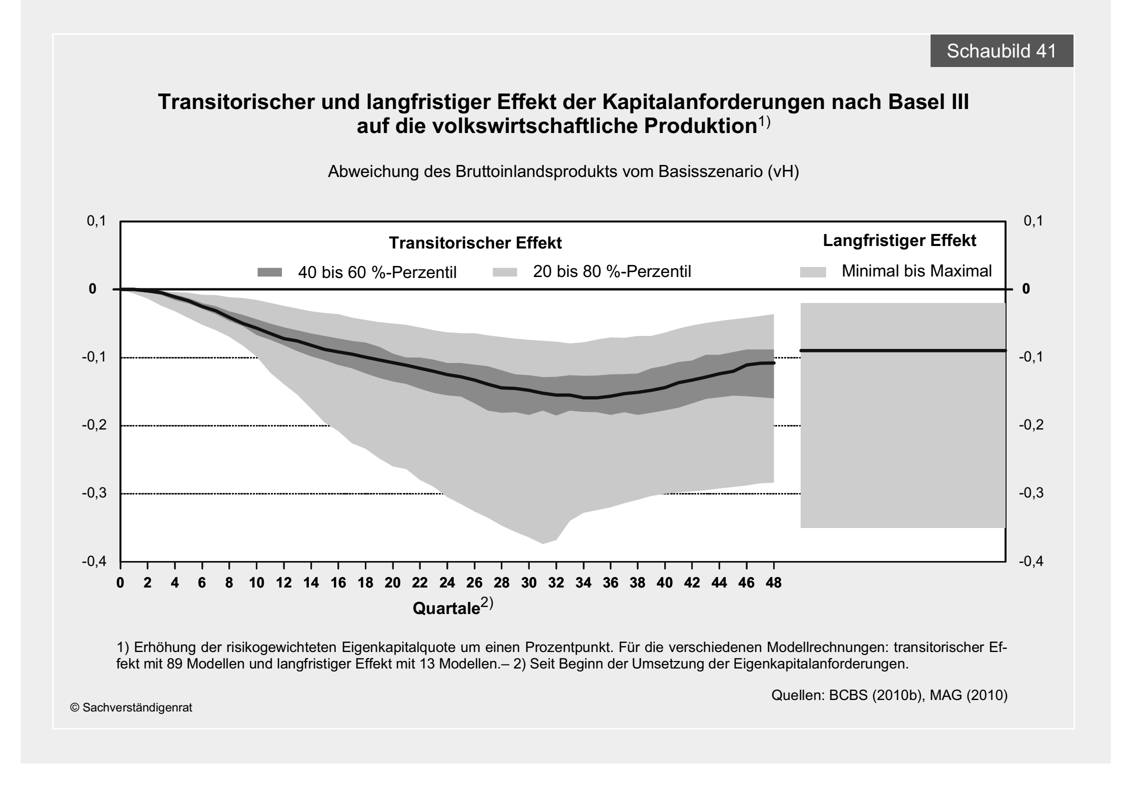
terschieden. Transitorische Effekte auf die Produktion können bei der Anpassung an zunehmende Eigenkapitalanforderungen entstehen. Die Ergebnisse einer Studie der Macroeconomic Assessment Group des Financial Stability Board (FSB) und der BCBS (MAG, 2010a) deuten auf moderate transitorische Output-Effekte hin (Schaubild 41). Eine Erhöhung der risikogewichteten Eigenkapitalquote um einen Prozentpunkt führt im Median der Länder zu einem Rückgang des Produktionsniveaus um maximal 0,16 vH, im Vergleich zum Basisszenario ohne die Vorgaben des Basel III-Akkords. Weitere Studien, die zum Teil kürzere Übergangsphasen und damit schnellere Anpassungspfade zugrunde legen, kommen zu ganz ähnlichen Ergebnissen (Slovik und Cournède, 2011; MAG, 2010b).

Darüber hinaus analysieren verschiedene Studien die langfristigen Wirkungen höherer Eigenkapitalanforderungen auf das Bruttoinlandsprodukt (BCBS, 2010b; Angelini et al., 2011). Diese legen ebenfalls verschiedene makroökonomische Modelle zugrunde, die für weltweit wichtige Länder, wie die des Euro-Raums, das Vereinigte Königreich sowie die Vereinigten Staaten, kalibriert sind. Im Ergebnis zeigt sich, dass eine Erhöhung der Eigenkapitalquote um einen Prozentpunkt im Median den gleichgewichtigen Output, gegenüber dem Basisszenario ohne Anhebung der Eigenkapitalstandards, in der langen Frist um 0,09 vH verringert (Schaubild 41). Die zugrundeliegenden Modelle prognostizieren einen minimalen und maximalen Output-Verlust von 0,02 vH beziehungsweise 0,35 vH im Vergleich zur Basisprojektion. Insgesamt kann also sowohl in der Anpassungsphase wie auch in der langen Frist von geringen Effekten auf das Bruttoinlandsprodukt ausgegangen werden.

Schaubild 41

Transitorischer und langfristiger Effekt der Kapitalanforderungen nach Basel III auf die volkswirtschaftliche Produktion[1)]

Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Basisszenario (vH)

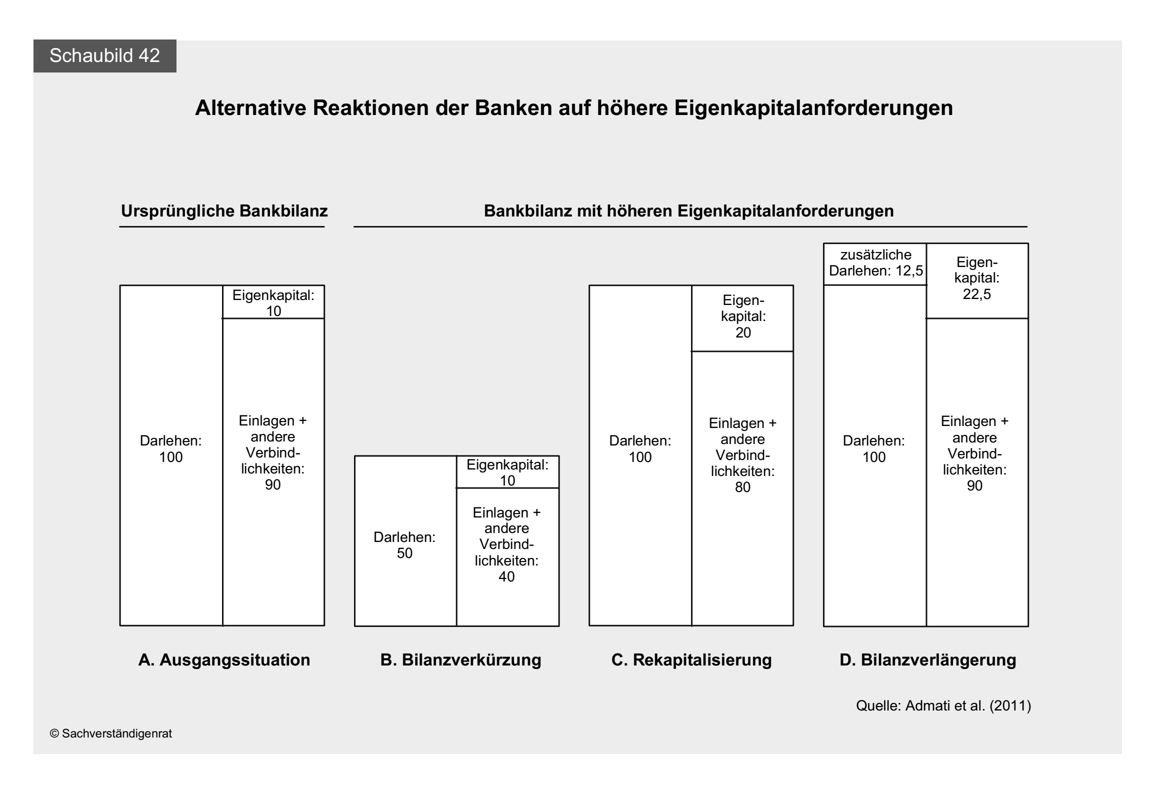


1) Erhöhung der risikogewichteten Eigenkapitalquote um einen Prozentpunkt. Für die verschiedenen Modellrechnungen: transitorischer Effekt mit 89 Modellen und langfristiger Effekt mit 13 Modellen.– 2) Seit Beginn der Umsetzung der Eigenkapitalanforderungen.

Quellen: BCBS (2010b), MAG (2010)

286. Grundsätzlich können Banken mit verschiedenen bilanziellen Maßnahmen auf höhere Eigenkapitalanforderungen reagieren und so die Kreditvergabe erhalten oder sogar ausweiten (Admati et al., 2011). Als illustratives Beispiel dient eine Bank mit einer Bilanzsumme von 100 Euro. Das regulatorische Eigenkapital soll in der Ausgangssituation mindestens 10 vH der Aktiva betragen. Damit begibt die Bank 100 Euro an Krediten, die mit 10 Euro Eigenkapi-

tal und 90 Euro Einlagen und anderen Verbindlichkeiten finanziert werden (Schaubild 42, A). Im Folgenden werden die Eigenkapitalanforderungen auf 20 vH der Aktiva angehoben. In einer ersten Option reagiert die Bank mit einer Bilanzverkürzung (Schaubild 42, B). Der Verschuldungsgrad wird gesenkt, indem die Kreditvergabe um 50 Euro eingeschränkt und die Verbindlichkeiten von 90 Euro auf 40 Euro verringert werden. In einer zweiten Option reagiert die Bank mit einer Rekapitalisierung (Schaubild 42, C). Die Bilanzgröße – und damit das Kreditvolumen – wird beibehalten, indem die Verbindlichkeiten um 10 Euro reduziert werden und das Eigenkapital um 10 Euro erhöht wird. Im Rahmen einer dritten Option können die höheren Eigenkapitalstandards erfüllt werden, ohne die Kreditlinien und die Verbindlichkeiten zu kürzen (Schaubild 42, D). Durch das zusätzlich akquirierte Eigenkapital von 12,5 Euro können die Bilanz sogar verlängert und die Kreditlinien ausgeweitet werden. Ein Literaturüberblick über das Anpassungsverhalten von Banken in Reaktion auf höhere Eigenkapitalstandards deutet darauf hin, dass zwar in der kurzen Frist Friktionen bei der Kreditvergabe auftreten können, hingegen langfristig eher die Strategie einer Kapitalerhöhung verfolgt wird (VanHoose, 2008).



287. Den möglichen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten von höherem Eigenkapital ist der **gesamtwirtschaftliche Nutzen** gegenüberzustellen, der darin besteht, dass die Häufigkeit und Intensität von systemischen Finanzkrisen vermindert wird (BCBS, 2010b). Historische Befunde zeigen, dass Bankenkrisen im Durchschnitt alle 20 bis 25 Jahre auftreten. Durch höhere Eigenkapitalanforderungen werden Banken robuster gegenüber wirtschaftlichen Schocks und können Schwankungen der Vermögenswerte besser ausgleichen, wodurch die Wahrscheinlichkeit von Bankenkrisen signifikant sinkt (BCBS, 2010b; Barrell, Davis, Fic, et al., 2009; Barrell, Davis, Karim, et al., 2009). Mit höheren Kapitalpuffern verringert sich zu-

dem die Amplitude von Konjunkturzyklen signifikant, denn die höhere Eigenkapitalquote schränkt in der Boomphase die Kreditvergabe ein und wirkt damit antizyklisch. Sie hilft exzessive Kreditvergabe und Verschuldung in Aufschwung- und Boomphasen abzumildern, die zusätzliche Gefahren in der sich anschließenden Abschwungphase darstellen. Gleichzeitig besitzen Banken mit einem höheren Eigenkapitalpolster in der Rezession mehr Flexibilität und können dann Verluste leichter absorbieren (BCBS, 2010b).

288. Vor dem Hintergrund, dass ein effektives, grenzüberschreitendes Insolvenzregime für SIFIs allenfalls in sehr, sehr weiter Ferne liegt dürfte, wiegen die Argumente für deutlich höheres Eigenkapital umso schwerer. Diese Argumente gelten für das Bankensystem allgemein, aber insbesondere für **systemrelevante Banken**. Eine höhere Widerstandsfähigkeit von systemrelevanten Finanzinstituten bietet erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen, indem die Häufigkeit und Intensität von systemischen Krisen verringert wird. Kosten-Nutzen-Analysen deuten darauf hin, dass **Eigenkapitalanforderungen von bis zu 20 vH der risikogewichteten Aktiva** per Saldo die daraus entstehenden Kosten überkompensieren und somit ein gesamtwirtschaftlicher Gewinn durch die Regulierung entsteht (Miles et al., 2011; BCBS, 2010b; Barrell, Davis, Fic et al., 2009). In Anbetracht dessen sollte dieser Wert von regulatorischer Seite durchaus angestrebt werden. Sofern sich die Umsetzung am Terminplan des Basel III-Akkords orientiert, also bis zum Jahr 2019 andauert, sollte die Gefahr möglicher Engpässe am Kapitalmarkt, die beim Aufbau zusätzlicher Eigenkapitalpolster zu Problemen führen könnten, begrenzt sein.

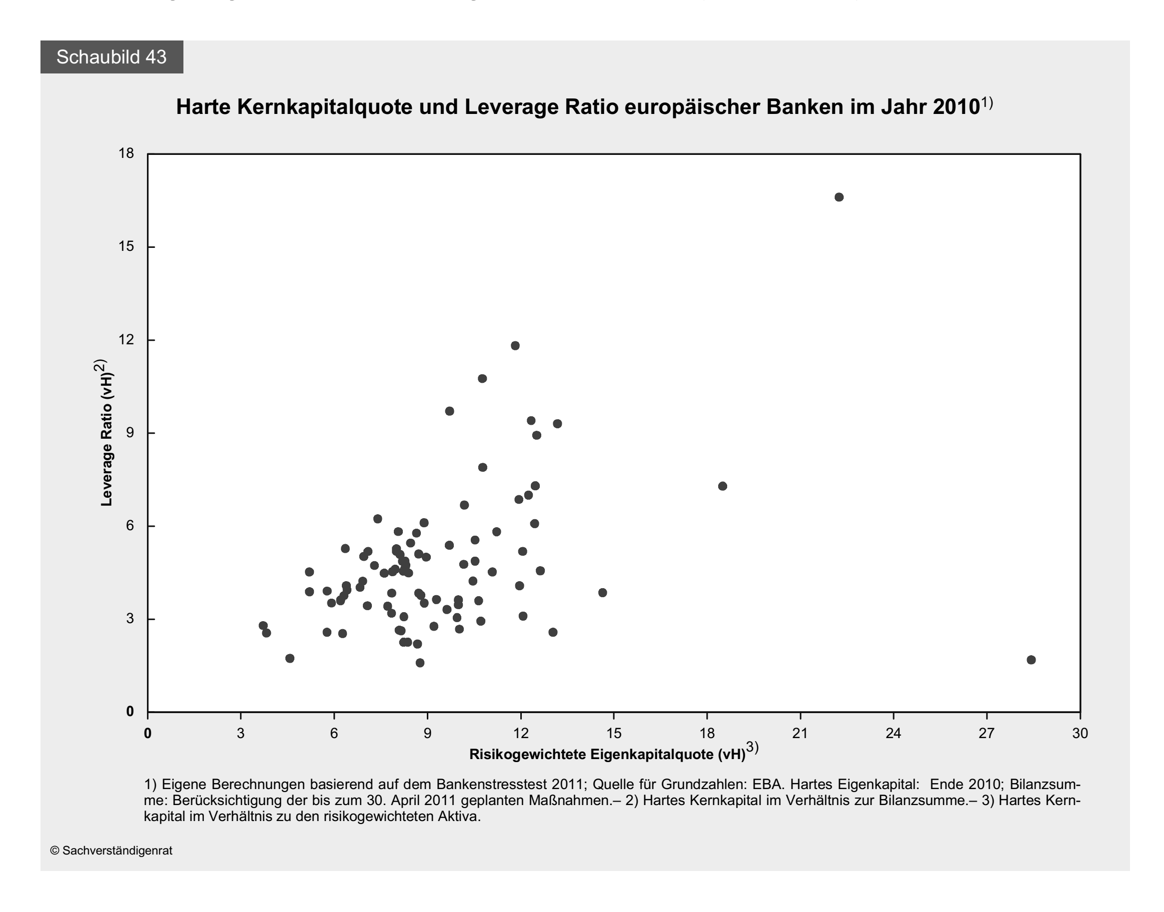
Notwendigkeit eines robusten Regulierungsrahmens

289. Mit der Eigenkapitalregulierung werden mehrere, möglicherweise gegenläufige Ziele verfolgt: Eigenkapital soll als Puffer für unvorhergesehene Verluste dienen, vor einem Ausfall schützen und gleichzeitig Anreize reduzieren, hohe Risiken einzugehen.

Den Baseler Ansatz kennzeichnet das Bestreben, anhand einer möglichst präzisen Abschätzung der Risiken einzelner Aktiva und geeigneter Risikogewichte das Gesamtrisiko eines Instituts zu steuern. Die Weiterentwicklung von Basel I zu Basel III bestand in einer laufenden Verfeinerung und Präzisierung der Risikogewichte. Dies wurde notwendig, nicht nur weil sich die älteren Risikomodelle als unzutreffend erwiesen, sondern auch weil die Banken auf die von dem Regelwerk ausgehenden Anreizstrukturen reagierten und bestehende Regelungslücken ausnutzten. Insgesamt haben sich die **risikogewichteten Eigenkapitalvorschriften mehrfach als zu wenig robust** erwiesen, da die von den Banken selbst entwickelten internen Modelle, mit denen die Risikogewichte bestimmt werden, aber auch die externen Modelle von Rating Agenturen in Krisensituationen nicht in der Lage waren, die tatsächlichen Risiken darzustellen. Kritiker des Baseler Ansatzes hinterfragen zudem, ob die Feinsteuerung von einzelwirtschaftlichen und erst recht von Systemrisiken sowohl theoretisch wie auch praktisch überhaupt möglich sei. Gemäß dieser Sichtweise wird die Eigenkapitalregulierung beim Versuch, die Risikonahme zu steuern, immer scheitern müssen – umso mehr, wenn es um systemische Risiken geht (Hellwig, 2010).

290. Ein Ansatz, der die Notwendigkeit einer Risikogewichtung vermeidet, ist die **Leverage Ratio**, die das regulatorische Eigenkapital ins Verhältnis zur (nicht-risikoadjustierten) Bilanzsumme setzt. Mit anderen Worten gewichtet die Leverage Ratio sämtliche Aktiva mit 100 vH und ist aus diesem Grund robust gegen falsche Risikoeinschätzungen. Rückblickend wäre das System mit einer angemessenen Leverage Ratio weniger anfällig gegenüber Risiken von Staatsanleihen gewesen, da diese wie alle anderen Forderungen von vorneherein nicht mit einem Gewicht von Null, sondern mit dem vollen Risikogewicht in die Eigenkapitalregulierung eingegangen wären.

Dass es sich bei risikogewichteten Eigenkapitalquoten und der Leverage Ratio – hier berechnet als Relation von hartem Kernkapital zur ausgewiesenen Bilanzsumme – tatsächlich um unterschiedliche Messgrößen handelt, verdeutlicht ein Vergleich für die 90 europäischen Banken, die am EBA-Stresstest vom Juni 2011 teilgenommen haben. Die beiden Maße scheinen nur schwach miteinander korreliert. So finden sich zahlreiche Institute, die nach der risikogewichteten Methode vermeintlich „risikoarm“ sind, aber einen hohen Verschuldungshebel und damit eine geringe bilanzielle Leverage Ratio aufweisen (Schaubild 43).



291. Allerdings ist die Leverage Ratio nicht **eindeutig und allgemeingültig definiert**. So können sich Leverage Ratios in der Definition des Zählers unterscheiden, je nachdem ob eine breite oder enge Eigenkapitalgröße herangezogen wird. Darüber hinaus bestehen eklatante Unterschiede, je nachdem, ob die Bilanzierung nach US-amerikanischen Rechnungslegungs-

vorschriften (US-GAAP) oder IFRS vorgenommen wird. Insbesondere erlaubt das US-GAAP im Vergleich zum IFRS eine sehr viel umfangreichere gegenseitige Aufrechnung von Derivatepositionen, mit der Konsequenz, dass ein und dieselbe Bilanz nach US-GAAP deutlich kürzer ausfällt als nach IFRS. Die Unterschiede und Schwierigkeiten, die sich bei der Berechnung der Leverage Ratio ergeben, wenn identische Eigenkapitaldefinitionen mit jeweils unterschiedlichen Definitionen der Bilanzsumme zusammenkommen, werden anhand der ausgewiesenen Kennzahlen der Deutschen Bank anschaulich illustriert (Tabelle 18). Die nach IFRS ausgewiesene Bilanzsumme der Deutschen Bank lag am Ende des dritten Quartals 2011 bei fast 2,3 Billionen Euro und das Eigenkapital bei 53,1 Mrd Euro. Auf Basis dieser Zahlen ergäbe sich eine Leverage Ratio von 2,3 vH. Die Deutsche Bank weist in ihren Kennzahlen eine Überleitungsrechnung aus, in der die IFRS Bilanzsumme derart angepasst wird, dass sie der Bilanzsumme nach US-GAAP angenähert wird. Die so ausgewiesene Bilanzsumme ist um mehr als 43 vH kleiner als die nach IFRS und liegt dann bei 1,3 Billionen Euro. Die Leverage Ratio, die sich bei einem ebenfalls nach US-GAAP ermittelten Eigenkapital von 57,6 Mrd Euro ergibt, liegt dann bei gut 4,4 vH.

Tabelle 18

Kennzahlen der Deutschen Bank[1]

Bilanzkennzahlen			Regulatorische Kennzahlen	
	IFRS	US-GAAP		Mio Euro
	Mrd Euro			
Bilanzsumme	2 282	1 296	(1) Tier 1 Kapital	46 638
			darunter: Tier 1 Kernkapital	34 090
Eigenkapital	53,1	57,6	(2) Tier 2 Kapital	5 175
			Regulatorisches Kapital (1) + (2)	51 814
Eigenkapital zu Bilanzsumme			Risikogewichtete Aktiva	337 618
"Leverage Ratio" [2]	2,3	4,4	Tier 1 Kernkapitalquote (vH)	10,1
			Tier 1 Kapitalquote (vH)	13,8
			Regulatorisches Kapital zu risikogewichteten Aktiva (vH)	15,3

1) Zum Ende des dritten Quartals 2011; siehe auch www.db.com/ir/en/download/FDS_3Q2011.pdf.– 2) In vH.

Quelle: Deutsche Bank

292. Die **Baseler Definition** soll hinsichtlich der Leverage Ratio einen neuen Standard setzen und insbesondere dazu dienen, die verschiedenen Rechnungslegungssysteme zu harmonisieren und unter anderem eine einheitliche Behandlung der Derivate herzustellen. Darüber hinaus erweitert die Baseler Definition die bereinigte Bilanzsumme um außerbilanzielle Positionen, wodurch die Leverage Ratio nach Basel III niedriger ausfallen dürfte als eine, die ausschließlich die risikoungewichteten Bilanzpositionen berücksichtigt. Nach der Basler Definition liegt die durchschnittliche Leverage Ratio der Gruppe der größten deutschen Banken bei nur 1,3 vH. Im Vergleich dazu liegt die bilanzielle Leverage Ratio (Kernkapital zur Bilanzsumme ohne Korrekturen) der deutschen Banken, die am EBA-Stresstest 2011 teilgenommen haben, bei rund 3,3 vH. Um eine tragfähige Datengrundlage für jede weitere Auseinandersetzung mit einer Leverage Ratio zu legen, erscheint es somit dringend erforderlich, die erst

für 2015 geplante **Veröffentlichung einer einheitlichen und über Länder** hinweg vergleichbaren Leverage Ratio, vorzuziehen.

Trotz der definitorischen Schwierigkeiten verdeutlichen sowohl die bilanzielle wie die Baseler Leverage Ratio eindrucksvoll, wie erschreckend hoch die Verschuldungshebel, und damit wie dünn die Kapitaldecke und die potentielle Anfälligkeit des System sind.

293. Im Baseler Regelwerk hat die Leverage Ratio nur einen untergeordneten Stellenwert. Sie soll erst nach einer Beobachtungsphase und nur als zusätzliches Korrektiv zum Einsatz kommen. Vorgesehen ist die Höchstverschuldungsquote – Kernkapital in Relation zur bereinigten Bilanzsumme, einschließlich außerbilanzieller Positionen – von 3,0 vH anzusetzen. Um das Bankensystem robuster gegen Schocks zu machen, spricht vieles dafür, eine Leverage Ratio nicht nur subsidiär zur Eigenkapitalregulierung einzusetzen. Perspektivisch sollte der Leverage Ratio die primäre Funktion zukommen, einen soliden Puffer bereitzustellen, der immun ist gegen Modellrisiken und Versuche, die risikogewichteten Eigenkapitalanforderungen zu umgehen, sowie den Aufbau übermäßiger Fremdfinanzierung einzudämmen. Die risikogewichteten Eigenkapitalanforderungen würden damit zusätzlich als Schutz gegen zu hohe Risikonahme dienen.

294. Der Sachverständigenrat hat bereits 2008 eine Leverage Ratio von bis zu 5 vH gefordert (JG 2008 Ziffer 290). In der Schweiz soll perspektivisch eine Leverage Ratio von 5 vH für die systemrelevanten Institute eingeführt werden. Deutlich höher sollte die Leverage Ratio nach den Vorstellungen namhafter Ökonomen liegen. So gibt es die Forderung einer Leverage Ratio von bis zu 30 vH (Hellwig, 2011) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat eine Leverage Ratio von deutlich über 10 vH gefordert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010). Allerdings sind diese Vorschläge schwer vergleichbar, solange keine einheitliche Definition der Leverage Ratio vorliegt.

Abhängig von den unterschiedlichen zugrunde liegenden Bewertungsmaßstäben implizieren diese Vorschläge einen Bruttoverschuldungsgrad der Finanzinstitute zwischen dem 20-fachen und dem 3,3-fachen des Eigenkapitals. Aus Sicht des Sachverständigenrates erscheint es angemessen, auf der Grundlage der Baseler Definition die bilanziellen und außerbilanziellen Aktivitäten eines Finanzinstituts auf das 20-fache des Kernkapitals zu begrenzen. Dies entspricht einer **Leverage Ratio nach Basel III in Höhe von 5 vH** und dürfte einer etwa doppelt so hohen bilanziellen Leverage Ratio entsprechen. Dabei könnte die vom BCBS vorgeschlagene Leverage Ratio von 3 vH als Ausgangspunkt dienen und stufenweise angehoben werden. Begleitende Evaluationsstudien sollten kontinuierlich die finanz- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen untersuchen und sie jeweils ins Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen eines robusten Finanzsystems setzen.

Literatur

Admati, A., P. DeMarzo, M. Hellwig und P. Pfleiderer (2011) *Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive*, The Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper Series No. 86, Stanford GSB Research Paper No. 2063.

Angelini, P. et al. (2011) *Basel III: Long-term Impact on Economic Performance and Fluctuations*, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich Working Papers No. 338.

Barrell, R., P. Davis, T. Fic, D. Holland, S. Kirby und I. Liadze (2009) *Optimal Regulation of Bank Capital and Liquidity: How to Calibrate New International Standards*, Financial Services Authority (FSA), Occasional Paper Series Nr. 38.

Barrell, R., P. Davis, D. Karim und I. Liadze (2009) *Bank Regulation, Property Prices and Early Warning Systems for Banking Crises in OECD Countries*, NIESR Discussion Paper Nr. 330.

BCBS (2010a) *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

--- (2010b) *Assessment of the Long-term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, revidierte Fassung vom Juni 2011.

--- (2011a) *Resolution Policies and Frameworks – Progress so far*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

--- (2011b) *Basel III: A Global Regulatory Framework for more Resilient Banks and Banking Systems*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, revidierte Fassung vom Juni 2011.

--- (2011c) *Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Consultative Document.

Borensztein, E. und U. Panizza (2008) *The Costs of Sovereign Default*, Internationaler-Währungsfonds, Working Paper Nr. WP/08/238.

Bulow, J. und K. Rogoff (1989) *Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget?*, American Economic Review, 79, 43-50.

Das U. S., M. G. Papaioannou und C. Trebesch, (2010) *Sovereign Default Risk and Private Sector Access to Capital in Emerging Markets*, Internationaler Währungsfonds, Working Paper Nr. 10/10.

DB-Research (2011*) Identifying Systemically Important Financial Institutions (SIFIs)*, Deutsche Bank Research.

DeGrauwe, P. (2011) *The Governance of a Fragile Eurozone*, Economic Policy, CEPS Working Documents Nr. 346.

Dell'Aricca, G., I. Schnabel und J. Zettelmeyer (2006) *How Do Official Bailouts Affect the Risk of Investing in Emerging Markets?*, Journal of Money, Credit, and Banking, 38; (7), 1689-1714.

Delpla, J. und J. von Weizsäcker (2010) *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief 2010/03.

Diamond, D. und P. Dybvig (1983) *Bank Runs*, Deposit Insurance and Liquidity, Journal of Political Economy, 91; (3), 401-419.

Dungey, M., R. Fry, B. González-Hermosillo und V. Martin (2002) *International Contagion Effects from the Russian Crisis and the LTCM Near-Collapse*, Internationaler Währungsfonds, Working Paper Nr. WP/02/74.

Eaton, J., M. Gersovitz und J. E. Stiglitz (1986) *The pure Theory of Country Risk*, European Economic Review, 30, 481-513.

Eichengreen, B. (2011) *Coco for Europe*, Project Syndicate, The Next Financial Order, 11. Oktober 2011.

Elliott, D. (2009) *Quantifying the Effects on Lending of Increased Capital Requirements*, The Brookings Institution.

--- (2010a) *A Further Exploration of Bank Capital Requirements: Effects of Competition from Other Financial Sectors and Effects of Size of Bank or Borrower and of Loan Type*, The Brookings Institution.

--- (2010b) *A Primer on Bank Capital*, The Brookings Institution.

Europäische Kommission (2011a) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Prudential Requirements for Credit Institutions and Investment Firms*, COM(2011) 452.

--- (2011b) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats*, KOM(2011) 453.

Europäischer Rat (2011) *Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Brüssel, 26. Oktober 2011.

Europäisches Parlament (2010) *Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken*.

FSA (2009) *A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*, Financial Services Authority (FSA), Discussion Paper Nr. 09/2.

FSB (2010) *Reducing the Moral Hazard posed by Systemically Important Financial Institutions*, FSB Recommendations and Time Lines, Financial Stability Board (FSB).

Feenstra, R. und A. Taylor (2008) *International Economics*, New York: Worth Publishers.

Fonteyne, W. et al. (2010) *Crisis Management and Resolution for a European Banking System*, Internationaler Währungsfonds, Working Paper Nr. 10/70.

Goldstein, M. und N. Veron (2011) *Too Big to Fail: The Transatlantic Debate*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper No. 11-2.

Goodhart, C. (2010) *Are CoCos from Cloud Cuckoo-Land?*, VoxEU, 10. Juni 2010.

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2006) *Burden Sharing in a Banking Crisis in Europe*, Sveriges Riksbank Economic Review, 2, 34-57.

Hellwig, M. (2010) *Capital Regulation after the Crisis: Business as Usual?*, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn, Arbeitspapier 2010/31.

--- (2011) *Regulierung globaler Finanzmärkte in der Zukunft*, Keynote-Rede bei der Jahrestagung 2011 des Vereins für Socialpolitik, 4. September 2011.

ICB (2011) *Final Report of the Independent Commission on Banking*, Independent Commission on Banking.

IWF (2011a) *Global Financial Stability Report*, Internationaler Währungsfonds.

--- (2011b) *United Kingdom: 2011 Article IV Consultation - Staff Report*; Staff Supplement; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the United Kingdom, Internationaler Währungsfonds.

Kashyap, A. K., J. C. Stein und S. G. Hanson (2010) *An Analysis of the Impact of „Substantially Hightened" Capital Requirements on Large Financial Institutions*, Mimeo.

King, M. R. (2010) *Mapping Capital and Liquidity Requirements to Bank Lending Spreads*, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Working Paper Nr. 324.

Kletzer, K. (1994) *Sovereign Immunity and International Lending*, in: van der Ploeg, F.: The Handbook of International Macroeconomics, Oxford: Blackwell, 439-479.

Kohn, M. G. (1999) *Merchant Banking in the Medieval and Early Modern Economy*, Dartmouth College, Department of Economics Working Paper Nr. 99-05.

Krueger, A. (2001) *International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Rede von Anne Krueger, Geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds, anlässlich des National Economists' Club Annual Members' Dinner, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 26. November 2001.

De Larosière, J. et al. (2009) *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*.

MAG (2010a) *Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements - Final Report*, Macroeconomic Assessment Group (MAG) des Financial Stability Board und Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht.

--- (2010b) *Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements - Interim Report*, Macroeconomic Assessment Group (MAG) des Financial Stability Board und Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht.

Maes, S. und W. Schoutens (2010) *Contingent Capital: An In-Depth Discussion*, Catholic University of Leuven, Discussion Paper.

McDonald, R. (2010) *Contingent Capital with a Dual Price Trigger*, Northwestern University - Kellogg School of Management.

Miles, D., J. Yang und G. Marcheggiano (2011) *Optimal Bank Capital*, Bank of England, Discussion Paper Nr. 31.

Modigliani, F. und M. Miller (1958) *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*, American Economic Review, 48, 261-297.

De Paoli, B., G. Hoggarth und V. Saporta (2006) *Costs of sovereign default*, Bank of England, Financial Stability Paper No. 1.

Reinhart, C. und K. Rogoff (2009) *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton.

Reinhart, C., K. Rogoff und M. A. Savastano (2003) *Debt Intolerance*, Brookings Papers on Economic Activity, 1, 1-74.

Van Rijckeghem, C. und B. Weder di Mauro (2001) *Sources of Contagion: Is it Finance or Trade*, Journal of International Economics, 54; (2), 293-308.

Sachs, J. (1984) *Theoretical Issues in International Borrowing*, Princeton Studies in International Finance.

Schweizer Expertenkommission (2010) *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen*, http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00522/00724/00725/index.html?lang=de.

Sinn, H.-W. und K. Carstensen (2010) *Ein Krisenmechanismus für die Eurozone*, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe.

Slovik, P. und B. Cournède (2011) *Macroeconomic Impact of Basel III*, OECD Economics Department, Working Paper No. 844.

Sturzenegger, F. und J. Zettelmeyer (2006) *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Sundaresan, S. und Z. Wang (2010) *Designing of Contingent Capital with a Stock PriceTrigger for Mandatory Conversion*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Paper No. 448.

VanHoose, D. D. (2008) *Bank Capital Regulation, Economic Stability, and Monetary Policy: What does the Academic Literature tell us?*, Atlantic Economic Journal, 36, 1-14.

Weber, A., J. Ulbrich und K. Wendorff (2011) *Finanzmarktstabilität sichern, Investorenverantwortung stärken, Steuerzahler schonen - ein Vorschlag zur Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch die geeignete Ausgestaltung künftiger Anleihekonditionen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. März 2011.

Winkler, M. (1933) *Foreign Bonds, An Autopsy: A Study of Default and Repudiations of Government Obligations*, Philadelphia: Swain.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2010) *Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 03/10.

FÜNFTES KAPITEL

Öffentliche Finanzen: Vorrang für die Konsolidierung

Das Wichtigste in Kürze

Öffentliche Haushalte im Jahr 2011

Das gesamtstaatliche Defizit ging im Jahr 2011 deutlich auf 1,1 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zurück. Der Bund und die Länder weisen aber angesichts der guten konjunkturellen Entwicklung immer noch vergleichsweise hohe Defizite auf. Die deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ist im Wesentlichen der starken Einnahmeentwicklung geschuldet, die sich im Jahresverlauf jedoch abschwächte. Die Schuldenstandsquote ging auf 80,4 vH zurück. Sie könnte erneut ansteigen, wenn weitere Länder des Euro-Raums auf Hilfen angewiesen sind. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes für den Bund sieht wenig ambitionierte Einsparungen vor. Angesichts schwächerer Einnahmesteigerungen sind allenfalls kleine Konsolidierungserfolge zu erwarten.

Schuldenregel: Offene Fragen und Stand der Umsetzung

Um die Staatsverschuldung durch die neue Schuldenregel effektiv einzugrenzen, sind Konkretisierungen und Korrekturen erforderlich. Der neugeschaffenen Systematik folgend, müssten eigentlich ausfallende oder erlassene Kredite die zulässige Schuldenaufnahme mindern. Dies wäre mit einer Korrektur des Artikel 115-Gesetzes erreichbar. Bei den Ländern ist die Verankerung der Schuldenregel in den Landesverfassungen weiter voranzutreiben und auf die Schaffung von Gestaltungsspielräumen zu verzichten. Die Gemeinden sollten den Ländern im Rahmen der Schuldenregel zugerechnet werden.

Fiskalische Situation der Länder

Den Ländern kommt eine hohe Bedeutung für die anstehende Konsolidierung der Staatsfinanzen zu. In Zukunft werden steigende Versorgungslasten und rückläufige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Länderhaushalte belasten. Die Konsolidierungsbedarfe unterscheiden sich allerdings deutlich zwischen den Ländern. Während Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg keine oder sehr geringe Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen, um die Schuldenregel einzuhalten, werden Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen ihre laufenden Ausgaben innerhalb von zehn Jahren bis zum Jahr 2020 insgesamt um rund ein Fünftel reduzieren müssen. Angesichts der teilweise stark gestiegenen Schulden ist der umgehende Einstieg in die Haushaltskonsolidierung aber ebenso in den anderen Ländern erforderlich, vornehmlich in Nordrhein-Westfalen.

Reformbedarf bei der Einkommensteuer

Im Mittelpunkt der Diskussionen über die Reform der Einkommensteuer stehen die sogenannte „Kalte Progression“ und der „Mittelstandsbauch“. Die Kalte Progression führt in der Tat zu ungerechtfertigten Mehrbelastungen. Selbst bei beachtlichen Reallohnsteigerungen verbleiben teilweise nur geringe Zuwächse bei der realen Kaufkraft. Die Mehrbelastungen durch den „Mittelstandsbauch“ sind hingegen nicht als ungerechtfertigt anzusehen. Der Gesetzgeber sollte daher im Einkommensteuerrecht verpflichtet werden, die Kalte Progression in regelmäßigen Abständen abzubauen. Bis ins Jahr 2013 auflaufende Mehrbelastungen durch die Kalte Progression sollten durch eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze kompensiert werden. Angesichts des immer noch hohen Konsolidierungsbedarfs sollten diese Korrekturen jedoch gegenfinanziert sein. Hierfür bietet sich die Streichung von Steuervergünstigungen, etwa eine Abschaffung der Pendlerpauschale und der Steuerfreiheit von Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen sowie eine Neugestaltung der Besteuerung des geldwerten Vorteils bei Dienstwagen an. Die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen muss auf den Prüfstand.

I. Öffentliche Haushalte im Jahr 2011

295. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland befanden sich im Jahr 2011 auf dem Weg der Gesundung. Die **gesamtstaatliche Defizitquote** sank – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – im Jahr 2011 auf 1,1 vH und lag damit deutlich unter der 3 vH-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Gegenüber der Defizitquote des Vorjahrs bedeutet dies eine Verringerung um mehr als drei Prozentpunkte. Diese deutliche Verbesserung ist allerdings zu einem gewichtigen Teil auf einmalige Effekte zurückzuführen, denn die Stützungsmaßnahmen für notleidende Banken hatten die Defizitquote im Jahr 2010 um rund 1,3 Prozentpunkte erhöht. Daher sank die um Einmaleffekte und konjunkturelle Einflüsse bereinigte **strukturelle Defizitquote** nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates (JG 2007 Anhang IV D) nur um einen Prozentpunkt auf nunmehr 1,4 vH.

Unter den Gebietskörperschaften wies der Bund die mit Abstand höchste Defizitquote auf. Sie lag mit 1,1 vH geringfügig über der des Gesamtstaates. Der ebenfalls beachtlichen Defizitquote der Länder (0,4 vH) standen Überschüsse der Gemeinden (schwarze 0,0 vH) und insbesondere der Sozialversicherungen (0,4 vH) gegenüber. Das Defizit der Bundesagentur für Arbeit blieb mit rund 0,5 Mrd Euro hinter den Erwartungen zu Jahresbeginn zurück.

1. Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

296. Die **staatlichen Einnahmen** stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 5,6 vH (Tabelle 19). Dies war der höchste Anstieg seit dem Jahr 1994. Wesentliche Ursache war die starke Entwicklung bei den beiden fiskalisch bedeutendsten Steuern: Das Aufkommen der Lohnsteuer wuchs mit 6,9 vH mit der höchsten Rate seit dem Jahr 1992 vor allem aufgrund des Beschäftigungsaufbaus, der nominalen Lohnerhöhungen und des durch die allgemeinen Preissteigerungen bedingten Anstiegs der Einkommensteuer („Kalte Progression“). Das Aufkommen der Umsatzsteuer wies mit 5,0 vH ebenfalls einen der höchsten Zuwächse seit der Vereinigung auf.

Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern erhöhte sich ebenfalls kräftig. So nahm das Aufkommen der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, also der Abgeltungsteuer auf ausgeschüttete Dividenden, um 35,4 vH zu. Zudem verzeichneten die Körperschaftsteuer- und die Gewerbesteuereinnahmen im Jahresvergleich hohe Zuwachsraten von 20,1 vH beziehungsweise 15,5 vH. Diese Werte sind maßgeblich vom vorhergehenden konjunkturellen Einbruch getrieben, dem ein kräftiger Aufholprozess folgte. Die Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr schwächten sich im Verlauf des Jahres 2011 jedoch merklich ab. Schließlich erzielte der Bundeshaushalt erstmals Einnahmen aus den jüngst eingeführten neuen Steuern (Kernbrennstoffsteuer, Luftverkehrsteuer, Bankenabgabe).

297. Die Entwicklung der **Sozialbeiträge** erscheint mit einem Zuwachs von 3,7 vH vergleichsweise bescheiden. Die Dynamik fiel weniger stark aus, weil erstens die Insolvenzgeldumlage auf Null abgesenkt wurde, zweitens keine Rentenversicherungsbeiträge mehr für Bezieher des Arbeitslosengelds II entrichtet wurden und drittens die Beitragsbemessungsgrenzen im Wesentlichen konstant blieben; bei der Gesetzlichen Krankenversicherung war sie sogar

leicht rückläufig. Die Beitragsbemessungsgrenzen orientieren sich hauptsächlich an den Lohnzuwächsen des Vorjahrs. Positiv wirkten sich Beitragssatzerhöhungen zur Arbeitslosenversicherung (ALV) und zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus, wobei in der GKV jedoch teilweise auf die Erhebung von Zusatzbeiträgen verzichtet wurde.

Tabelle 19

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1)2)]

Art der Einnahmen und Ausgaben	2008	2009	2010	2011[3)]	2008	2009	2010	2011[3)]
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	**1 088,2**	**1 066,0**	**1 079,8**	**1 139,7**	***2,4***	***– 2,0***	***1,3***	***5,6***
davon:								
Steuern	572,6	546,3	548,9	588,7	*2,5*	*– 4,6*	*0,5*	*7,3*
davon:								
Direkte Steuern	302,7	274,0	273,5	298,4	*3,4*	*– 9,5*	*– 0,2*	*9,1*
Indirekte Steuern	269,8	272,3	275,4	290,3	*1,6*	*0,9*	*1,1*	*5,4*
Sozialbeiträge	408,8	409,8	418,7	434,3	*2,0*	*0,2*	*2,2*	*3,7*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	80,8	85,2	86,9	91,5	*3,3*	*5,4*	*2,0*	*5,3*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	26,1	24,7	25,3	25,2	*5,3*	*– 5,2*	*2,3*	*– 0,3*
Ausgaben, insgesamt	**1 089,6**	**1 142,1**	**1 185,8**	**1 167,1**	***3,1***	***4,8***	***3,8***	***– 1,6***
davon:								
Vorleistungen	106,9	114,8	120,0	123,5	*7,2*	*7,4*	*4,5*	*2,9*
Arbeitnehmerentgelte	182,3	189,7	194,5	198,2	*2,3*	*4,0*	*2,5*	*1,9*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	68,3	63,8	61,9	63,2	*– 0,2*	*– 6,6*	*– 3,1*	*2,1*
Subventionen	24,6	27,1	27,2	26,1	*– 1,0*	*10,2*	*0,1*	*– 3,9*
Monetäre Sozialleistungen	404,4	425,7	429,3	425,2	*0,8*	*5,3*	*0,9*	*– 1,0*
Soziale Sachleistungen	185,8	196,9	203,0	208,5	*4,2*	*6,0*	*3,1*	*2,8*
Sonstige laufende Transfers	46,7	51,8	54,0	55,8	*11,0*	*11,1*	*4,2*	*3,3*
Vermögenstransfers	32,9	32,2	60,8	26,8	*12,3*	*– 2,2*	*88,9*	*–55,9*
Bruttoinvestitionen	38,9	41,4	40,8	41,2	*7,9*	*6,5*	*– 1,5*	*1,1*
Sonstige[4)]	– 1,3	– 1,3	– 5,7	– 1,5	*x*	*x*	*x*	*x*
Finanzierungssaldo[5)]	**– 1,4**	**– 76,1**	**– 106,0**	**– 27,4**	**x**	**x**	**x**	**x**
Finanzierungssaldo (vH)[6)]	***– 0,1***	***– 3,2***	***– 4,3***	***– 1,1***	**x**	**x**	**x**	**x**

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (im Jahr 2010 im Wesentlichen Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro).– 5) Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung. Allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 6) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

298. Die **Ausgaben des Staates** sanken im Jahr 2011 um 1,6 vH. Diese Entwicklung kann im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückgeführt werden: Für die Stabilisierung des Finanzsystems, vor allem aufgrund der Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden von der Hypo Real Estate Holding AG auf die FMS Wertmanagement AöR, wurden im Jahr 2010 Vermögenstransfers in Höhe von etwa 34 Mrd Euro im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gebucht. Ohne diesen Sondereffekt wären die gesamtstaatlichen Ausgaben nicht gesunken, sondern um rund 1,2 vH gestiegen. Dieser immer noch geringe Anstieg ist zudem auf niedrigere Ausgaben im Arbeitsmarktbereich zurückzuführen. Dabei waren das Kurzarbeitergeld, die Eingliederungshilfen und die Zahlungen an Arbeitsuchende stark rückläufig.

Schließlich erhöhten sich trotz stark steigender Schulden die Zinszahlungen infolge des gesunkenen Zinsniveaus nur geringfügig. Die Umlaufrendite deutscher Anleihen sank im September des Jahres 2011 im Durchschnitt auf 1,7 % und damit merklich unter die allgemeine Preissteigerungsrate. Ein derart niedriges Zinsniveau ist ausgesprochen ungewöhnlich, insbesondere in Jahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts oberhalb der langfristigen Wachstumsrate des Produktionspotenzials liegt. Der Staatskonsum stieg hingegen mit einer Rate von 2,4 vH stärker als im Durchschnitt der vorherigen zehn Jahre. Die vom Sachverständigenrat wiederholt geforderte Konsolidierung über die Ausgabenseite kann hier nicht erkannt werden (JG 2009 Ziffern 275 ff., JG 2010 Ziffer 386).

2. Finanzpolitische Kennziffern

299. Die finanzpolitischen Kennziffern spiegeln die skizzierte Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben wider (Tabelle 20). Die Steuerquote stieg im Jahr 2011 deutlich, die Staatsquote verringerte sich hingegen. Die Zins-Steuer-Quote ging stark zurück und unterschritt den Tiefststand aus dem Vorjahr nochmals. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Schuldenstandsquote nicht sehr stark unter ihrem Höchststand aus dem Jahr 2010 sank. Die derzeit geringe Quote des strukturellen Primärsaldos von 1,4 vH wird bei einem wieder ansteigenden Zinsniveau kaum ausreichen, die Schuldenstandsquote zeitnah auf die Zielmarke von 60 vH zurückzuführen.

Tabelle 20

Finanzpolitische Kennziffern[1)]

vH[2)]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011[3)]
Finanzierungssaldo	– 3,3	– 1,7	0,2	– 0,1	– 3,2	– 4,3 [a)]	– 1,1
Struktureller Finanzierungssaldo[4)]	– 2,8	– 1,5	0,2	– 0,3	– 1,7	– 2,4	– 1,4
Struktureller Primärsaldo[5)]	0,4	1,2	2,5	1,9	1,0	0,5	1,4
Schuldenstandsquote	68,5	67,9	65,2	66,7	74,4	83,2	80,4 [b)]
Staatsquote[6)]	46,9	45,3	43,5	44,0	48,1	47,9 [a)]	45,6
Abgabenquote[7)]	38,6	38,9	38,9	39,1	39,6	38,4	39,3
Steuerquote[8)]	21,9	22,6	23,5	23,7	23,4	22,6	23,4
Sozialbeitragsquote[9)]	16,8	16,3	15,5	15,5	16,1	15,8	15,9
Zins-Steuer-Quote[10)]	13,3	12,9	12,3	11,9	11,7	11,3	10,7

1) Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo.– 5) Struktureller Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 6) Gesamtstaatliche Ausgaben.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 8) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU.– 9) Tatsächliche Sozialbeiträge.– 10) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Finanzierungssaldo – 4,5 vH, Staatsquote 48,1 vH.– b) Ohne Berücksichtigung des fortschreitenden Abbaus der Bruttoschulden bei den Abwicklungsanstalten und des deutschen Anteils an den zu erwartenden neuen Schulden der EFSF; die im Oktober 2011 bekanntgewordenen Abwärtskorrekturen des Schuldenstands wegen Buchungsfehlern bei der FMS Wertmanagement in Höhe von 24,5 Mrd Euro für das Jahr 2010 und 31 Mrd Euro für das Jahr 2011 sind jedoch berücksichtigt.

In den letzten Jahren lässt sich die **Entwicklung der Schuldenstandsquote** immer weniger mit derjenigen der Finanzierungssalden erklären. Vielmehr prägen die regelmäßig nicht defizitwirksame Vergabe von Krediten oder die Übernahme der Verbindlichkeiten staatlich garantierter Abwicklungsanstalten die Staatsverschuldung. Insbesondere im Jahr 2010 kam es hierdurch zu einem sprunghaften Anstieg des Schuldenstands um 188 Mrd Euro, sodass die Schuldenstandsquote um 7,6 Prozentpunkte anwuchs. Infolge der fortschreitenden Abwicklung sollte sich dieser Einmaleffekt wieder zurückbilden. Dies dürfte jedoch zunehmend von weiteren Kreditvergaben, diesmal für die in Schwierigkeiten geratenen Länder des Euro-Raums überlagert werden. Im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) hat Deutschland Garantien in Höhe von 211 Mrd Euro erteilt, darin ist allerdings eine Überbesicherung vorgesehen. Bei vollständiger Ausschöpfung des vorgesehenen Ausleihvolumens der EFSF würde der Schuldenstand nach derzeitigem Stand daher um rund 125 Mrd Euro ansteigen. Würde sich der Kreis der Länder, die von der EFSF gestützt werden, aber erweitern, so könnten maximal 211 Mrd Euro schuldenstandswirksam werden, was in etwa einer Erhöhung der Schuldenstandsquote um 8,2 Prozentpunkte entspräche. Es ist bislang unklar, in welcher Höhe Kredite der EFSF ausfallen, wodurch möglicherweise defizitwirksame Zuführungen aus dem Bundeshaushalt erforderlich werden.

3. Der Haushalt des Bundes: Die Konsolidierungsbemühungen lassen nach

300. Nach der Verabschiedung der neuen Schuldenregel im Jahr 2009 tat sich die Bundesregierung zunächst schwer, die notwendigen Konsolidierungsschritte zu ergreifen. Ziel der neuen Schuldenregel ist es, das strukturelle Defizit in einem fünfjährigen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 in gleichen Schritten auf maximal 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – dies entspricht rund 10 Mrd Euro – zu begrenzen. Durch diesen Übergangszeitraum sollte eine konjunkturverträgliche Konsolidierung ermöglicht werden.

301. Erst im Juni des Jahres 2010 wurde das sogenannte „**Zukunftspaket**“ beschlossen, das die Eckpunkte des erforderlichen Defizitabbaus festlegt (JG 2010 Ziffern 361 ff.). Das Haushaltsbegleitgesetz 2011 übernahm diese Eckpunkte weitgehend. Zwar setzte es nicht alle Maßnahmen im ursprünglich angestrebten Umfang um. Es gab jedoch korrespondierende Ergänzungen, mit denen die Haushaltskonsolidierung „auf Kurs“ gehalten wurde. Dazu gehört eine Erhöhung der Tabaksteuer, um die geringer als zunächst vorgesehenen Mehreinnahmen bei der Energie- und Stromsteuer zu kompensieren.

Der Linie der Haushaltskonsolidierung blieb die Regierung in den folgenden Monaten zunächst treu. So ist Bestandteil der Einigung mit den Kommunen, dass der Bund in Zukunft die Kosten für die Grundsicherung im Alter übernimmt; im Gegenzug wurde entschieden, die Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit zu reduzieren. Bereits das Zukunftspaket enthielt eine Rückführung von Zuschüssen an die Sozialversicherungen. Hierdurch wird zwar keine gesamtstaatliche Einsparung erreicht, aber sehr wohl der Bundeshaushalt entlastet. Letztlich fallen mögliche Beitragssatzsteigerungen in Zukunft höher und Beitragssatzsenkungen niedriger aus.

302. Die Steuereinnahmen stiegen in den Monaten um die Jahreswende 2010/2011 kräftig. Ursächlich waren das ausgesprochen starke Wirtschaftswachstum und die Belebung des Arbeitsmarkts. Das Defizit des Bundes lag im Jahr 2010 daher mit 44,3 Mrd Euro deutlich unter dem ursprünglich erwarteten Betrag von 65,2 Mrd Euro, der den Ausgangspunkt für die gleichmäßige schrittweise Rückführung des Defizits darstellt. Abzusehen war zu diesem Zeitpunkt bereits, dass die Defizite in den nächsten Jahren innerhalb der **Vorgaben der Schuldenregel** liegen würden (Schaubild 44).

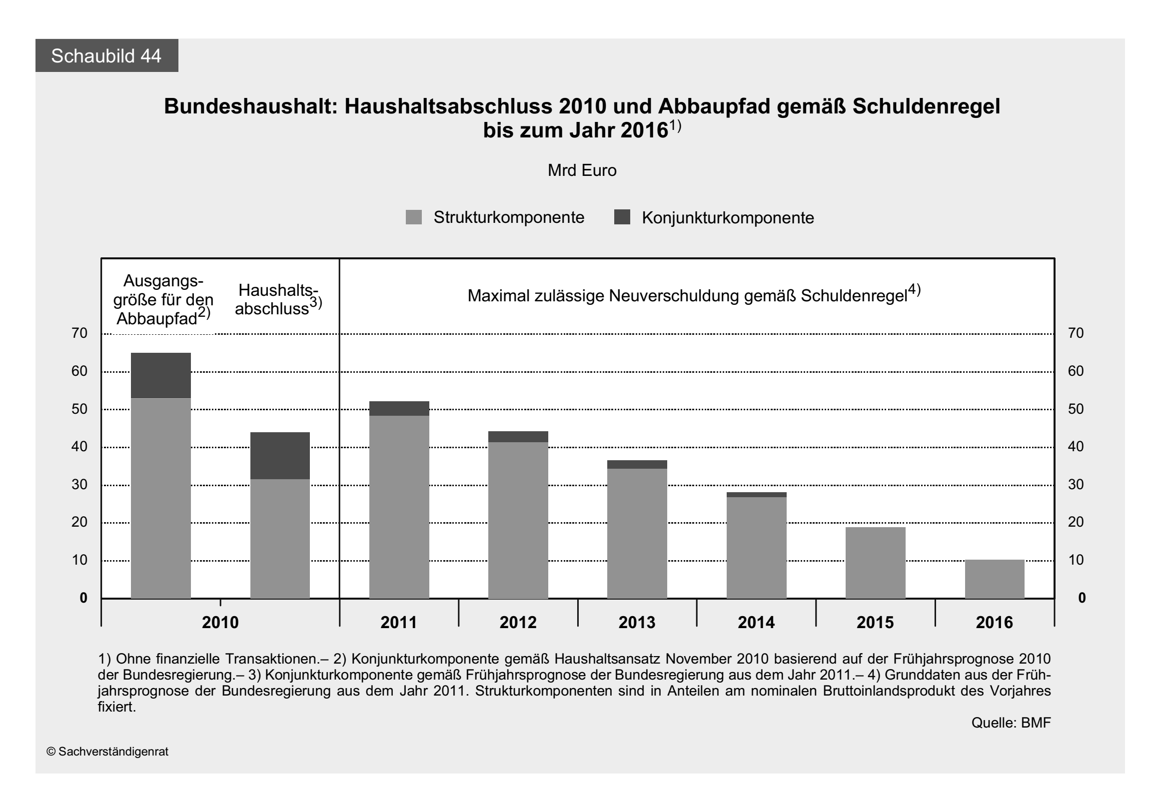


Schaubild 44

Bundeshaushalt: Haushaltsabschluss 2010 und Abbaupfad gemäß Schuldenregel bis zum Jahr 2016[1)]

1) Ohne finanzielle Transaktionen.– 2) Konjunkturkomponente gemäß Haushaltsansatz November 2010 basierend auf der Frühjahrsprognose 2010 der Bundesregierung.– 3) Konjunkturkomponente gemäß Frühjahrsprognose der Bundesregierung aus dem Jahr 2011.– 4) Grunddaten aus der Frühjahrsprognose der Bundesregierung aus dem Jahr 2011. Strukturkomponenten sind in Anteilen am nominalen Bruttoinlandsprodukt des Vorjahres fixiert.

Quelle: BMF

303. Im weiteren Verlauf des Jahres 2011 ließ die Bundesregierung in ihren Konsolidierungsbemühungen jedoch merklich nach, denn in einigen bedeutenden Fällen verzichtete sie auf die Gegenfinanzierung:

– Die **Rücknahme der Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke** beeinflusst den strukturellen Finanzierungssaldo negativ. Insbesondere wird die Kernbrennstoffsteuer durch die Abschaltung von acht deutschen Kernkraftwerken infolge des Atomunfalls im japanischen Kernkraftwerk von Fukushima ihre ursprünglichen Einnahmeziele um rund 1 Mrd Euro verfehlen. Die Betreibergesellschaften leisten ihren Beitrag für die Energiewende in Höhe von 0,3 Mrd Euro jährlich ebenfalls nicht mehr. Die von der Bundesregierung angestrebte Steuervergünstigung für energetische Gebäudesanierung hätte weitere jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,5 Mrd Euro für die Gebietskörperschaften verursacht und wurde aus diesem Grund im Bundesrat abgelehnt. Die ab dem Jahr 2012 zu erwartenden Einnahmen aus den Versteigerungserlösen von CO_2-Emissionsrechten werden schließlich in das neu geschaffene Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ umgeleitet, um daraus überwiegend neue Ausgaben zu finanzieren. Dies bedeutet im Saldo eine strukturelle Be-

lastung des Bundeshaushalts von voraussichtlich 0,8 Mrd Euro im Jahr 2012 und gut 3 Mrd Euro ab dem Jahr 2013.

- Im Verlauf des Jahres 2011 zeichnete sich darüber hinaus ab, dass die Sparvorgaben für das **Bundesministerium für Verteidigung** nicht eingehalten werden würden. Im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2011 bis 2015 liegen die Ausgabenansätze für „Militärische Verteidigung" nun rund 800 Mio Euro im Jahr 2012 und 1,6 Mrd Euro im Jahr 2013 oberhalb der Ansätze des vorherigen Finanzplans.

- Die Einnahmen aus einer **Finanztransaktionsteuer** waren im Zukunftspaket noch mit jährlich 2 Mrd Euro angesetzt. Die Umsetzung ist weiter unklar und im Haushaltsansatz wurde auf eine Berücksichtigung verzichtet.

Im Jahr 2011 wird das Defizit des Bundes nach den **Planungen der Bundesregierung** vom September rund 30 Mrd Euro betragen. Dies scheint eine eher vorsichtige Schätzung zu sein und würde nur einen kleinen Konsolidierungserfolg bedeuten (Schaubild 44). Laut Entwurf des Haushaltsgesetzes soll das Defizit im Jahr 2012 geringfügig auf 27,6 Mrd Euro sinken. Ursprünglich war im Finanzplan aus dem Jahr 2010 eine Rückführung des Defizits vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 um 17,4 Mrd Euro bei um 5 Mrd Euro niedrigeren Ausgaben als nach dem aktuellen Haushaltsansatz geplant. Der Abstand zur Zielmarke der Schuldenbremse im Jahr 2016 mit rund 10 Mrd Euro ist zwar nicht mehr erschreckend groß. Im Jahr 2012 dürfte der Rückenwind durch ein starkes Wirtschaftswachstum und durch eine Belebung des Arbeitsmarkts aber abflauen. Hinzu kommt, dass die Hilfen für überschuldete Länder des Euro-Raums den Schuldenstand erheblich erhöhen dürften, was die Notwendigkeit zu einer Rückführung der Kreditaufnahme nochmals deutlich verstärkt. Eine nennenswerte Reduktion der Abgabenbelastung ist vor diesem Hintergrund nur durch den überfälligen Abbau der Steuervergünstigungen und anderer Subventionen möglich, bei gleichzeitiger strikter Disziplin auf der Ausgabenseite.

II. Schuldenregel: Offene Fragen und Stand der Umsetzung

304. Vor mittlerweile mehr als zwei Jahren haben sich der Deutsche Bundestag und der Bundesrat auf ein im Grundgesetz geregeltes, weitgehendes Verbot der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben geeinigt. Die Konkretisierung der noch offenen Fragen ist seitdem fortgeschritten, jedoch bestehen einige Gestaltungsmöglichkeiten, die Bedenken an der langfristigen Effektivität der neuen Schuldenregel zulassen: Die Umsetzung der neuen Schuldenregeln auf Länderebene ist noch nicht abgeschlossen und die Schuldenaufnahme der Sozialversicherungen und Gemeinden bislang nicht zufriedenstellend geregelt. Dennoch befinden sich Bund und Länder grundsätzlich auf einem guten Weg, wenngleich sie die offenen Fragen angesichts der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ausräumen sollten. Zu groß könnte andernfalls die Versuchung sein, in konjunkturell schlechteren Zeiten Gestaltungsspielräume zu nutzen. Gerade durch den langfristig bindenden Charakter ist die Schuldenregel im Zusammenhang mit der europäischen Schuldenkrise international zu einer vorbildhaften Regelung geworden. Es gilt, sie im Sinne des Grundgesetzes weiter zu konkretisieren, damit sie dauerhaft über Konjunkturzyklen und Legislaturperioden hinweg ihr Ziel erreichen kann.

1. Gestaltungsspielräume der Schuldenregel auf Bundesebene

305. Die Schuldenregel im Grundgesetz ist für Bund und Länder bewusst abstrakt gehalten. Sie soll über ergänzende Gesetze und Verordnungen konkretisiert werden. Neben Fragen zur Ausgestaltung der Höhe der maximal erlaubten Neuverschuldung, mit denen sich der Sachverständigenrat im letzten Jahresgutachten beschäftigt hat (JG 2010 Ziffern 342 ff.), besteht Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der Abgrenzung der letztlich relevanten Neuverschuldung. Vorgesehen ist die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um „finanzielle Transaktionen“. Damit knüpft die Regelung an die Ergebnisabgrenzung der Finanzstatistik an, nähert sich jedoch weitgehend dem im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten Finanzierungssaldo (Bundesministerium der Finanzen, 2010). Leider ermöglicht das so definierte Rechenwerk aber eine **Umgehung der Schuldenregel**, weil weder der einen noch der anderen Systematik mit voller Konsequenz gefolgt wurde.

306. Für Zwecke der Schuldenregel hat die Bundesregierung ein **neues Rechenwerk** geschaffen. Im Vorfeld wurden verschiedene Periodisierungsvorschriften diskutiert, beispielsweise ob Investitionen unmittelbar und in vollem Umfang oder über Abschreibungen berücksichtigt werden sollten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2005; Expertise 2007). Letztlich wurde auf die periodengerechte Erfassung von Sachinvestitionen verzichtet, aber eine ausschließliche Erfassung der Einnahmen und Ausgaben, also der Verzicht auf jegliche Periodisierungsvorschriften, wurde ebenso wenig umgesetzt, weil finanzielle Transaktionen unberücksichtigt bleiben. Dies wirkt auf den ersten Blick, als ob die Regelungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Orientierung dienten. Denn danach werden Sachinvestitionen unmittelbar negativ erfasst, während finanzielle Transaktionen erst später oder im Falle eines letztlich realisierten Zahlungssaldos von Null überhaupt nicht berücksichtigt werden.

Problematisch ist, dass das Regelwerk der Schuldenregel auf die **ausschließliche Umwidmung von Zahlungen** abzielt. So wird eine Kreditvergabe als finanzielle Transaktion eingestuft, die das Defizit zunächst nicht beeinflusst. Konsequenterweise sind die Rückzahlungen nicht positiv zu erfassen. Das Ausbleiben der Rückzahlungen – also ein Kreditausfall oder ein Schuldenerlass – darf aber ganz offensichtlich nicht dieselbe Folge wie die ungeminderte Rückzahlung haben. Es sollte daher eine Abschreibung im Zeitpunkt des Schuldenerlasses vorgenommen werden. Andernfalls kommt es zu einer Ausweitung der Verschuldung, ohne dass dies durch die Schuldenregel begrenzt wäre. Diese Regelung fehlt für den Bundeshaushalt im entsprechenden Ausführungsgesetz (Artikel 115-Gesetz).

307. Durch diesen Konstruktionsfehler im Rechenwerk entstehen erhebliche Gestaltungsspielräume. Denkbar wäre im theoretischen Extremfall, generell alle Ausgaben zunächst als Kredit zu deklarieren und diesen dann zu erlassen. So könnte beispielsweise das Arbeitslosengeld II zunächst als Kredit vergeben werden, der dann später bei der zuständigen Arbeitsagentur erlassen wird. Aber man muss keinesfalls auf derart hypothetische Sachverhalte zurückgreifen, um die Notwendigkeit zur Nachbesserung der Regeln zu verdeutlichen. Zu befürchten war bis vor kurzem, dass die **Kreditvergabe an die Bundesagentur für Arbeit**

schon bald einen Krediterlass oder eine dauerhafte Zins- und Tilgungsfreistellung erforderlich machen könnte. Eine Verrechnung von Zuschüssen mit Krediten hätte zum selben Ergebnis geführt (JG 2010 Ziffer 351). Die derzeitige Haushaltsentwicklung bei der Bundesagentur für Arbeit macht eine ausufernde Verschuldung allerdings etwas unwahrscheinlicher.

308. Selbst wenn ein Schuldenerlass in Zukunft als defizitrelevant eingestuft würde, bestehen weitere Gestaltungsspielräume, mit denen zwar keine Schuldenaufnahme an der Schuldenregel vorbei, aber eine **Verschiebung von Defiziten in zukünftige Perioden** möglich ist. Dabei ist wieder an die **Sozialversicherungen** sowie an bestehende **Sondervermögen** mit der Möglichkeit zur Kreditaufnahme zu denken. Werden Ausgaben und Kreditaufnahme aus dem Kernhaushalt des Bundes ausgegliedert oder Einnahmen in den Kernhaushalt umgeleitet, erhöht dies die erlaubte Kreditaufnahme. Zielführend wäre daher, die Defizite der Sozialversicherungen beim Bund zu erfassen, um „Verschiebebahnhöfe“ zu vermeiden. Im Hinblick auf die Verwendung von Sondervermögen zur Verschiebung von Konsolidierungslasten würde ein klares Verbot für neue Kreditaufnahmen durch alte Sondervermögen und nicht nur der bereits jetzt geregelte Verzicht auf Gründung neuer Sondervermögen mit Kreditermächtigung eine zukunftsfeste Regelung darstellen. Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass der Bund die Schuldenregel zu einem überwiegenden Teil durch Lastenverschiebung in die Sozialversicherungen anstatt durch Rückführung des Staatskonsums einzuhalten versucht. Durch die Durchführung von Investitionsvorhaben in Form öffentlich-privater Partnerschaften können ebenfalls Konsolidierungserfordernisse in die Zukunft verschoben werden (JG 2010 Ziffer 352).

2. Umsetzung der Schuldenregel bei den Ländern

309. Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz sind die Länder aufgerufen „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ die Schuldenregel zu konkretisieren, jedoch unter der Maßgabe, dass „keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Zu verfassungsrechtlichen Regelungen ist es allerdings bislang nur in Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz gekommen. In Niedersachsen ist eine Verfassungsänderung geplant und derzeit in der Beratung. Andere Länder sehen lediglich einfachgesetzliche Schuldenregeln vor (Tabelle 21, Seite 186). Dies ist nicht unproblematisch, da die Regierungsmehrheit genügt, um sich durch eine Gesetzesänderung kurzfristig höhere Spielräume einzuräumen. Kaum eine Landesregierung dürfte im Ernstfall Probleme damit haben, Gründe für die Notwendigkeit einer Erhöhung des Verschuldungsspielraums zu finden.

Schuldenschranken im Föderalstaat

310. Die Länder haben sich nur mit großer Mühe dazu durchringen können, die Verfassungsänderungen zur Schuldenbremse mitzutragen. Erst der Ausbruch der Finanzkrise nach der Lehman-Pleite im September 2008 ließ die Einsicht reifen, dass das kurzfristige Krisenmanagement, das neben Maßnahmen zur Stützung der Banken in kurzer Zeit zwei Konjunk-

Tabelle 21

Stand der Umsetzung der Schuldenregel in den Ländern[1)]

Land	Allgemein	Ausnahmen	Tilgungsplan bei Ausnahme
Schuldenbremsen in Landesverfassungen			
Hessen	Art. 141: Neuverschuldungsverbot ab 2020, Art. 161: Defizitabbau ab 2011 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben)	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 65: Neuverschuldungsverbot ab 2020, Art. 79a: Defizitabbau ab 2012 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben)	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches	Innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu tilgen
Rheinland-Pfalz	Art. 117: Neuverschuldungsverbot ab 2020 Änderungsgesetz, Art. 2: Defizitabbau ab 2011 mit „regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit“	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches – Bei „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabensituation“	Konjunkturgerechte Tilgung
Schleswig-Holstein	Art. 53: Neuverschuldungsverbot ab 2020, Art. 59a: Defizitabbau ab 2011: Obergrenze verringert sich jährlich um 1/10, Ausgangswert 2010	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches (2/3 Mehrheit erforderlich)	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Niedersachsen	Art. 71 (Gesetzentwurf der Koalition, Juni 2011, in Beratung): Neuverschuldungsverbot ab 2017, Art. 71a: Defizitabbau ab 2011, Ausgangswert: Kreditaufnahme-Soll 2011, Grenze sinkt jährlich linear	– Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen oder ähnliches (2/3 Mehrheit erforderlich)	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Schuldenbremsen in Landeshaushaltsordnungen			
Baden-Württemberg	§ 18 (12. Februar 2007): Neuverschuldungsverbot ab 2008	– Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2007: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 vH gegenüber dem Vorjahr – Naturkatastrophen oder ähnliches	Generelle Tilgungsfrist: sieben Jahre
Bayern	Art. 18 (22. Dezember 2000): Neuverschuldungsverbot ab 2006	– Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Keine Vorschrift
Bremen	§ 18a (17. Mai 2011): Konsolidierungsverpflichtungen 2011 bis 2019, Obergrenzen aus Verwaltungsvereinbarung		
Hamburg	§ 18 (12. Juni 2007): Neuverschuldungsverbot ab 2013	– Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Ja, aber keine Fristvorgabe
Sachsen	§ 18 (12. Dezember 2008): Neuverschuldungsverbot ab 2009	– Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2008: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 vH – Naturkatastrophen oder ähnliches	Generelle Tilgungsfrist: fünf Jahre
Sachsen-Anhalt	§ 18 (17. Dezember 2010): Neuverschuldungsverbot ab 2012	– Konjunkturbedingte Einnahmeausfälle – Naturkatastrophen oder ähnliches	Beginn spätestens vier Jahre nach Aufnahme
Thüringen	§ 18 (8. Juli 2009): Neuverschuldungsverbot ab 2011	– Steuerliche Einnahmen kleiner als der Durchschnitt der drei Jahre vor Haushaltsaufstellung – Naturkatastrophen oder ähnliches	Fünf Jahre ab erstem ausgeglichenen Haushaltsjahr

1) In den vier nicht aufgeführten Ländern (Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland) wurde die neue Schuldenregel bisher weder in der Landesverfassung noch in der Landeshaushaltsordnung verankert.

Quelle: Deutsche Bundesbank

turprogramme erforderlich machte, zwingend mit den langfristigen Zielsetzungen einer Schuldenbremse verbunden werden müsste, um ein **Signal finanzpolitischer Stabilität** zu setzen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2008; Kastrop et al., 2010). Die Schuldenbremse sollte das Vertrauen der Investoren und Konsumenten in die Solidität der Staatsfinanzen stärken.

Zuvor hatten insbesondere die finanzschwachen Länder erhebliche Bedenken, ob sie die durch die Schuldenbremse angestoßene Konsolidierung ihrer Haushalte schaffen würden. Nicht nur diese pragmatischen Gründe, sondern vielmehr die grundsätzliche Frage, inwiefern die Schuldenbremse die Haushaltsautonomie der Länder einschränken würde, ließen die **Länder mehrheitlich skeptisch** gegenüber diesem Instrument sein. Folgerichtig rief der Landtag von Schleswig-Holstein im Februar 2010 das Bundesverfassungsgericht an, um die Verfassungsmäßigkeit der Schuldenbremse zu prüfen. Dieser Antrag wurde abgelehnt.

311. Die Länder haben schon bei früheren Gelegenheiten ihre Bedenken hinsichtlich der Einschränkung ihrer Haushaltsautonomie geltend gemacht. So konnte ein nationaler Stabilitätspakt zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Deutschland nur mit viel Mühe verabschiedet werden. Erst mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde die Möglichkeit vorgesehen, **Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Union** zwischen Bund und Ländern aufzuteilen (Artikel 109 Absatz 5 Grundgesetz). Die Föderalismusreform II im Jahr 2009 bindet die Länder schließlich stärker präventiv ein (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz).

312. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen **Besonderheiten** eine wirksame Schuldenschranke im Bundesstaat unterliegt. Diese Besonderheiten könnten nicht zuletzt Geltung für die Beschränkung der Staatsverschuldung im Staatenverbund der Europäischen Union haben, der eine stärkere Autonomie der Mitgliedstaaten vorsieht, als das Grundgesetz den Ländern zuerkennt. Dies hat Bedeutung für die Möglichkeiten zur Bewältigung der Schuldenprobleme in der EU in der langen Frist.

Ein Bundesstaat ist durch die Eigenstaatlichkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften, in aller Regel der regionalen Ebene, gekennzeichnet. Ein wesentliches Element dieser Eigenstaatlichkeit stellt die **Haushaltsautonomie** dar. Sie kann unterschiedliche Ausprägungen annehmen. In der Schweiz, den Vereinigten Staaten und Kanada gehen die Haushaltsrechte der Kantone, Gliedstaaten (States) beziehungsweise Provinzen sehr weit und umfassen die Ausgaben, die (Steuer-)Einnahmen und die Verschuldung. In Australien, Deutschland und Österreich besitzen die Gliedstaaten, die Länder beziehungsweise die Bundesländer, vornehmlich Kompetenzen auf der Ausgabenseite und stärker im Bereich der Verschuldung als in der Besteuerung. Allen Bundesstaaten ist die Verwaltungsautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu eigen.

313. Einschränkungen der Haushaltsautonomie stellen die **Eigenstaatlichkeit** dieser Gebietskörperschaften und damit der Bundesstaatlichkeit in Frage. Die stark dezentralisierten Bundesstaaten Vereinigte Staaten, Kanada und Schweiz lösen dies dadurch, dass die autono-

me Entscheidung über Ausgaben, Steuern und Schulden mit Eigenverantwortlichkeit einhergeht. Daher sehen sich die nachgeordneten Gebietskörperschaften dort unterschiedlichen Refinanzierungsbedingungen gegenüber, je nachdem wie hoch die Bonität des jeweiligen staatlichen Schuldners ist. In Australien, Deutschland und Österreich besteht hingegen ein Haftungsverbund zwischen dem Bund und den nachgeordneten Gebietskörperschaften, sodass sich letztere zu ähnlich guten Konditionen wie der Bund refinanzieren können. Die Gliedstaaten und die Länder sind aber dennoch keinem Regime unterworfen, das der bundesstaatlichen Ebene den Eingriff in ihre Haushaltsautonomie erlaubt. Insbesondere in Deutschland ist sehr umstritten, ob der Bund die Möglichkeit hat, einen „Sparkommissar" auf Basis von Artikel 37 Grundgesetz einzusetzen (Sierck und Pöhl, 2006).

Über den Konflikt zwischen Eingriffsrechten der übergeordneten staatlichen Ebene und der Haushaltsautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften hinaus stellt deren Verwaltungsautonomie eine weitere Hürde dar. **Verwaltungsautonomie** in Deutschland impliziert, dass die Länderverwaltungen nicht hierarchisch unter den Bundesbehörden eingeordnet, sondern eigenständig sind. So ist der Bund gegenüber den Steuerbehörden der Länder nicht weisungsbefugt. Nur wenn die Länder einer Beschränkung ihrer Autonomie zustimmen, sind Eingriffe des Bundes möglich. Die Verwaltungsautonomie kann sich somit ungünstig auf die Umsetzung von Maßnahmen auswirken, welche die Haushaltsautonomie der Länder berühren.

314. Die Schuldenbremse für die Länder nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz dürfte somit nur wirksam sein, wenn die Länder sich selbst zur Konsolidierung verpflichten. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Verabschiedung von **eigenen Schuldenbremsen der Länder** in ihren jeweiligen Verfassungen. Der bisherige Stand der Umsetzung stimmt nicht gerade zuversichtlich. Hinzu kommt, dass die Länder mit eigenen Schuldenregeln deren Bindungswirkung eher schwach ausgestalten wollen (Deutsche Bundesbank, 2011). Das gilt beispielsweise für Hessen oder Rheinland-Pfalz. In Hessen sollen Sondervermögen im Unterschied zur Schuldenbremse auf Bundesebene zugelassen bleiben, Kassenverstärkungskredite auf Landesebene eingeführt werden und ein größerer Spielraum für Buchungen auf dem Ausgleichskonto bestehen. Erst wenn ein negativer Saldo in Höhe von 15 vH des Durchschnitts der Steuereinnahmen des Landes (nach Länderfinanzausgleich) der letzten drei Jahre überschritten wird, muss getilgt werden. Diese Vorschriften bieten vielfältige Möglichkeiten, die Schuldenbremse nicht einzuhalten. In Rheinland-Pfalz ist als Ausnahme von der Schuldenregel ein Defizit zulässig, wenn eine auf höchstens vier Jahre befristete Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- und Ausgabensituation erforderlich ist. Jede Steuerreform auf Bundesebene bietet somit Anlass zur höheren Verschuldung im Landeshaushalt.

Erfassung der Gemeinden auf Länderebene?

315. Grundsätzliche Fragen wirft zudem das Verhältnis der **Länder** zu ihren **Gemeinden** auf (Reimer, 2011). Nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz müssen Bund und Länder grundsätzlich ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Weder werden die Sozialversicherungen dem Bund, noch die Kommunen den Ländern ausdrücklich zugeordnet. In der Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform II wird die Einbeziehung der Gemeinden und

der Sozialversicherungen explizit abgelehnt, weil dies sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte des Bundes und der Länder stelle (BT-Drs. 16/12410; BR-Drs. 262/09).

Insbesondere im Hinblick auf die **Kommunen** ist diese Begründung zweifelhaft. Die kommunalen Ausgaben und Einnahmen sind ähnlich genau vorausplanbar wie diejenigen des Landes. Vergangenheitswerte und bekannte Rahmendaten lassen diese Planung weitgehend zu. Hinzu kommt, dass insbesondere auf der Einnahmeseite, etwa durch den kommunalen Finanzausgleich, das Land selbst die kommunale Einnahmesituation vorprägt. Ökonomisch ist eine Zuordnung der Kommunen zu den Ländern (und der Sozialversicherungen zum Bund) zwingend erforderlich, denn die Schuldenbremse soll die Verschuldung des Staates insgesamt in Grenzen halten. Bleiben die Kommunen unberücksichtigt, könnte deren Verschuldung aufgrund eigener Entscheidungsspielräume übermäßig groß werden. Zudem könnten die Länder versucht sein, die Kommunen finanziell stärker zu belasten, um die grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Die Länder könnten ihre Konsolidierungserfordernisse gleichsam auf die Kommunen übertragen.

316. In der Tat bestehen diese Gefahren in einem bestimmten Ausmaß. Ein im Auftrag des Sachverständigenrates erstelltes Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Zurechnung der Kommunen zu den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse offen ist (Reimer, 2011). Zwar können nur Bund und Länder gemäß dem Grundgesetz Staatlichkeit beanspruchen, sodass die Kommunen trotz ihrer körperschaftlichen Verselbstständigung gemäß Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz lediglich Untergliederungen der Länder sind. Daher gelten nach Artikel 106 Absatz 9 Grundgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (und Gemeindeverbände) als Einnahmen und Ausgaben des Landes und es wäre naheliegend, davon auszugehen, dass dies ebenso für den Finanzierungssaldo als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben gilt. Allerdings ist den Kommunen eine weitgehende **rechtliche Selbstständigkeit** zuerkannt, die eine strikte Trennung von Ländern und Gemeinden erkennbar macht. Dies gilt insbesondere in haushaltsrechtlicher Hinsicht, da weder die Haushaltsverfassung des Bundes noch die entsprechenden Regelungen der Länder nach Staatlichkeit differenzieren. Die Eingrenzung auf die Haushalte der Länder in Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz spricht daher eher für eine enge Auslegung. Neben der an der Systematik des Grundgesetzes ausgerichteten Auslegungsmethodik bietet die Entstehungsgeschichte der Föderalismusreform II ebenfalls kein einheitliches Bild.

317. Die Landesverfassungen lassen die Zuordnung der Kommunen zu den Ländern in haushaltsrechtlicher Sicht unzureichend erkennen. Dies gilt vor allem für diejenigen Länder, die bereits eine eigene Schuldenregel in ihre Landesverfassung aufgenommen haben. Mit Ausnahme Bremens – Hamburg und Berlin haben keine Kommunen – begrenzen die Landesverfassungen derjenigen Länder, die bisher noch keine an den neuen bundesgesetzlichen Regelungen orientierte Kreditbegrenzungsregel haben, die kommunalen Haushaltsdefizite nicht. Für die neuen Schuldenregeln in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gilt dies ebenfalls. Obwohl Hessen in Artikel 141 Absatz 2 seiner Verfassung klarstellt, dass die Einhaltung der Schuldenbremse auf Landesebene nicht zu Lasten der kommunalen Finanzausstat-

tung geht, werden die Kommunen nicht durch die hessische Schuldenbremse in ihren Verschuldungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die weiteren landesrechtlichen Vorgaben beschränken – je nach Land mehr oder weniger stark – zwar die **Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen**. Wie die Praxis des kommunalen Kassenkredits und die unterschiedliche Restriktivität der kommunalen Aufsichtsbehörden belegen, schließen diese jedoch eine übermäßige Verschuldung der Kommunen nicht aus (Heinemann et al., 2009).

318. Will man eine Klärung der Unsicherheiten im Hinblick auf die Zuordnung der Kommunen zu den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse nicht den zuständigen Behörden und Gerichten, insbesondere dem Bundesverfassungsgericht, überlassen, so sollte der Gesetzgeber eine eindeutige Klarstellung vornehmen. Ökonomisch sinnvoll ist die **Zuordnung der Kommunen zu den Ländern** allemal. Die bestehenden Beschränkungen der kommunalen Verschuldung reichen nicht aus, um eine übermäßige Verschuldung auf der kommunalen Ebene zu verhindern.

III. Fiskalische Situation der Länder

319. Die neue Schuldenregel erfordert nicht nur vom Bund, sondern ab dem Jahr 2020 auch von den Ländern grundsätzlich ausgeglichene Haushalte. Für die Länder gilt bis dahin ein Übergangszeitraum, in dem einzelnen Ländern (Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt) Konsolidierungshilfen gewährt werden. Ein konkreter Abbaupfad der jährlichen Neuverschuldung wie beim Bund ist nur für diese fünf Länder festgelegt. Die Anpassungslasten im Übergangszeitraum unterscheiden sich zwischen den Ländern deutlich; einige Länder – nicht nur die Konsolidierungshilfe-Länder – stehen vor beachtlichen Anstrengungen. Wegen der fehlenden Festlegung auf einen Abbaupfad besteht die Gefahr, dass einzelne Länder den Großteil der Konsolidierung hinausschieben, sodass in den letzten Jahren des Übergangszeitraums politisch schwer durchsetzbare und konjunkturell möglicherweise schädliche Sparanstrengungen erforderlich sind. Neben den Konsolidierungshilfe-Ländern sollten insbesondere Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz umgehend beginnen, ihre strukturellen Defizite abzubauen, damit die Umsetzung der Schuldenregel nicht gefährdet wird.

Unter Einbezug langfristiger Effekte zeigt sich, dass insbesondere die Neuen Länder bis zum Jahr 2020 einen höheren Konsolidierungsbedarf aufweisen als bei einer ausschließlichen Betrachtung der derzeitigen Haushaltslage. Sie werden zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die Reduktion der Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II aufzufangen.

320. Im Folgenden wird zunächst anhand der typischen **Kennziffern** – Schuldenstand, Finanzierungssaldo, Primärsaldo, Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote – ein Überblick über die Haushaltslage der Länder gegeben. Um mögliche Ursachen der unterschiedlichen fiskalischen Situation der Länder zu erkennen, werden anschließend **die Sozialausgaben** gesondert betrachtet. Ebenfalls werden die in mittlerer Frist eintretenden Belastungen aus Versorgungsausgaben und den rückläufigen Bundesergänzungszuweisungen einbezogen, um sich dem tatsächlichen **mittelfristigen Konsolidierungsbedarf** zu nähern.

1. Haushaltslage der Länder – ein Überblick

Methodische Vorbemerkung

321. Grundlage für den Überblick über die Haushaltslage in den einzelnen Ländern sind die Ergebnisse der **Finanzstatistik**, genauer der Rechnungsstatistik der Jahre 2007 und 2008 und der Kassenstatistik der Jahre 2009 und 2010. Diese Statistiken finden ebenfalls bei den Beratungen im Stabilitätsrat Anwendung. Die Ergebnisse der Kassenstatistik sind aktueller, jedoch kann es im Vergleich zu den endgültigen Ergebnissen der Rechnungsstatistik zu teilweise nennenswerten Abweichungen kommen. Die Kassenstatistik wird hier dennoch verwendet, da insbesondere die finanzielle Lage nach dem Wirtschaftseinbruch im Jahr 2009 von Interesse ist.

Aufgrund der engen Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren **Gemeinden** werden diese gemeinsam betrachtet. In diesem Aspekt unterscheidet sich die folgende Darstellung von den Abgrenzungen im Rahmen der Schuldenregel und den Beratungen im Stabilitätsrat. In einem Bericht der Zentralen Datenstelle der Länder (ZDL) aus dem Jahr 2007 weisen die Autoren darauf hin, dass nur eine Berücksichtigung von Ländern und Gemeinden den Ländervergleich aussagekräftig werden lässt. Andernfalls können Stadtstaaten und Flächenländer nicht verglichen werden. Der Vergleich zwischen Ländern mit verschiedener kommunaler Aufgabenzuteilung würde ebenfalls erschwert. Zudem könnten Länder durch eine Verschiebung von Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und Kommunen ihre Situation besser oder schlechter aussehen lassen. Der gesetzliche Auftrag des Stabilitätsrats zwingt diesen trotz dieser Probleme die Länderhaushalte alleine ohne Kommunen zu betrachten. In dieser Analyse muss dem nicht gefolgt werden.

Ebenfalls werden **Extrahaushalte** wie zum Beispiel **Sondervermögen** mit einbezogen. Auch wenn dies in der Finanzstatistik zwischen den beiden verwendeten Rechenwerken (Kassenstatistik und Rechnungsstatistik) nicht vollständig identisch umgesetzt ist, sollte die Datenqualität für einen Überblick ausreichen.

322. Der finanziellen Ausgangslage der Länder kann man sich zunächst durch eine Betrachtung der aktuellen Schuldenstände nähern. Für einen interpretierbaren Vergleich müssen die Schuldenstände in Bezug zur Einnahmekraft eines Landes gesetzt werden. Dies stellt ein nicht einwandfrei lösbares **methodisches Problem** dar. Bei gesamtstaatlicher Betrachtung wird der Schuldenstand üblicherweise in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Bei den Ländern ist dies problematisch, denn die Einnahmesituation pro Kopf wird durch den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen weitgehend ausgeglichen. Wenn ein Bundesland ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat als ein anderes, lässt sich daraus nicht eine gleichermaßen höhere Einnahmesituation ableiten. Während das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Länder im Verhältnis zum deutschlandweiten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zwischen 161,5 vH in Hamburg und 71,4 vH in Mecklenburg-Vorpommern liegt, divergiert die Einnahmesituation weit weniger. Die Finanzkraft im Sinne des Länderfinanzausgleichs lag im Jahr 2010 nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nur noch zwischen 105,6 vH in Hessen und 97,5 vH in Berlin. Dies bedeutet, dass – abgesehen von der

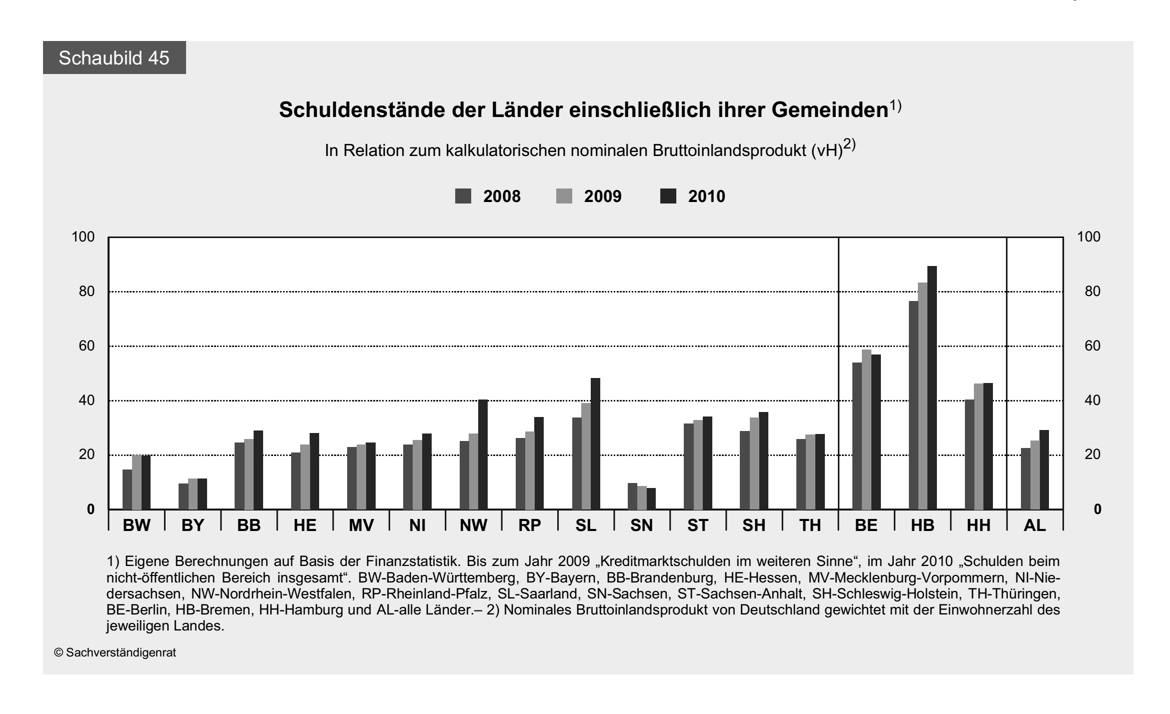
Einwohnerveredelung, den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und einigen wenigen frei gestaltbaren Einnahmen – die Unterschiede in den Einnahmen pro Kopf auf diese Werte reduziert werden.

Weiterhin kann für eine regionale Betrachtung die Datenqualität der Bruttoinlandsprodukte der Länder bemängelt werden. Je nach Verwendungszweck kann es sinnvoll sein, die Einkommen der Grenzpendler dem Land des Arbeitsplatzes oder dem Wohnsitzland zuzurechnen. Insbesondere für die Stadtstaaten, zudem aber für die Flächenländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland stellt dies ein nicht zu vernachlässigendes Problem dar (Junkernheinrich, 2005).

323. Üblicherweise werden wichtige Kennziffern, wie beispielsweise der Schuldenstand, bei einem Ländervergleich in **Bezug zur Einwohnerzahl** des jeweiligen Landes gesetzt. Dies bildet jedoch nicht die im Zeitverlauf ansteigende Einnahmekraft infolge des Wirtschaftswachstums ab und ergibt damit in einer Längsschnittbetrachtung wenig aussagekräftige Werte. Gewählt wird daher als Bezugsgröße ein **kalkulatorisches Bruttoinlandsprodukt**, das sich durch Multiplikation des deutschlandweiten Bruttoinlandsprodukts pro Kopf mit der Anzahl der Einwohner des betrachteten Landes errechnet. Die so erzielten Ergebnisse sind für einen Querschnittsvergleich gleichwertig zu einer Betrachtung der Pro-Kopf-Größen; lediglich die Skala ändert sich. Bei Längsschnittbetrachtungen besitzt diese Verhältniszahl den Vorteil, dass ein Wert für den Schuldenstand ermittelt wird, der analog zur gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote interpretiert werden kann (Schaubild 45).

Kennziffernvergleich

324. Die so ermittelten **Schuldenstandsquoten** – in Abgrenzung der Finanzstatistik – unterscheiden sich zunächst in ihren Niveaus erheblich zwischen den Ländern. Während Bayern,



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik. Bis zum Jahr 2009 „Kreditmarktschulden im weiteren Sinne“, im Jahr 2010 „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt“. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

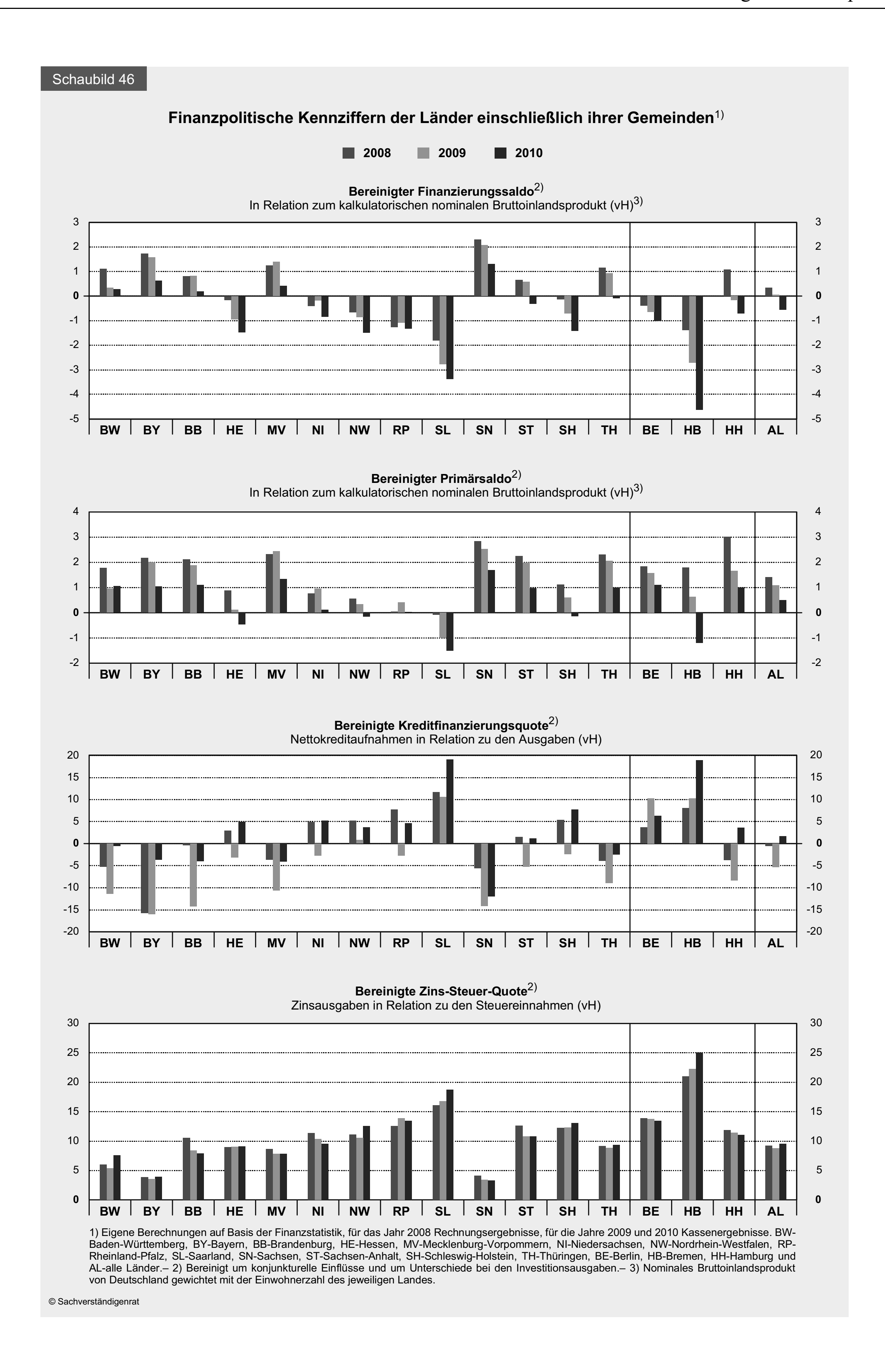
Baden-Württemberg und Sachsen niedrige Schuldenstandsquoten aufweisen, sind diese insbesondere in den Stadtstaaten erheblich höher. Die Länder und Gemeinden weisen zusammen einen Gesamtschuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 29 vH auf, was einen erheblichen Anteil an der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote ausmacht, die im Jahr 2010 bei rund 82 vH lag.

Außerdem zeigt die Entwicklung der betrachteten Jahre, dass es einigen Ländern trotz Finanzkrise gelungen ist, ihre Schuldenstandsquoten zu senken oder zumindest annähernd konstant zu halten. Im Gegensatz dazu stiegen sie in Nordrhein-Westfalen, Bremen und dem Saarland erheblich an. Das Mittelfeld ist durch einen moderaten Anstieg der Schuldenstandsquoten geprägt.

325. Eine nähere Betrachtung der **Finanzierungssalden** stützt dieses heterogene Bild (Schaubild 46, Seite 194). Angegeben sind Finanzierungssalden, die um die konjunkturellen Mehr- oder Mindereinnahmen bereinigt sind. Die Konjunkturbereinigung wird in Anlehnung an das in den Verwaltungsvereinbarungen mit den Konsolidierungshilfe-Ländern festgelegte Verfahren vorgenommen. Weiter werden Abweichungen bei den Investitionsquoten (Saldo der Kapitalrechung in Relation zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt) korrigiert, damit die Ergebnisse nicht von den stark schwankenden Privatisierungserlösen oder den Ausgaben beim Erwerb von Beteiligungen überlagert werden. Die so ermittelten Finanzierungssalden können ebenfalls in Bezug zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt gesetzt werden, um wiederum einen vergleichbaren Wert zu der üblichen gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zu erhalten.

Dabei fällt die ausgesprochen problematische Ausgangslage in Bremen auf, das im Jahr 2010 ein bereinigtes Finanzierungsdefizit von 4,6 vH gemessen am kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt hatte. Einen ähnlich schlechten Wert weist mit über 3 vH das Saarland auf. In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein beträgt es jeweils rund 1,5 vH. In den anderen Ländern liegen die bereinigten Finanzierungsdefizite deutlich darunter, sie sind teilweise aber immer noch beachtlich. Nur fünf Länder – Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – wiesen im Jahr 2010 einen positiven bereinigten Finanzierungssaldo auf. In den letzten drei Jahren hat sich der bereinigte Finanzierungssaldo in allen Ländern verschlechtert, mit Abstand am stärksten jedoch in Bremen, gefolgt vom Saarland. Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sind überdurchschnittlich gut durch die Jahre der Wirtschafts- und Finanzkrise gekommen.

326. Alternativ zum Finanzierungssaldo kann man die **Kreditfinanzierungsquote** betrachten. Sie gibt den Anteil der Ausgaben an, die nur über die Aufnahme neuer Kredite finanziert werden können. Sie quantifiziert damit das Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben und verdeutlicht unmittelbar die Konsolidierungsanforderungen zur Erreichung ausgeglichener Haushalte. Nicht berücksichtigt werden bei ihrer Ermittlung die Ausgaben der Geber-Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, da diese direkt aus den Einnahmen zu leisten sind (Dietz, 2008). Die Kreditfinanzierungsquote kann ähnlich interpretiert werden wie Abgabenerhöhungs- oder Ausgabenkürzungssätze, die zum Erreichen ausgeglichener Haushalte führen würden.



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik, für das Jahr 2008 Rechnungsergebnisse, für die Jahre 2009 und 2010 Kassenergebnisse. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und um Unterschiede bei den Investitionsausgaben.– 3) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

327. Vermutlich weisen die Länder mit höherer Verschuldung wegen der Zinszahlungen dauerhaft schlechtere Finanzierungssalden auf. Inwieweit die bereits bestehende Verschuldung die laufenden Haushalte negativ beeinflusst, kann anhand der beiden typischen Kennziffern **Primärsaldo** und **Zins-Steuer-Quote** veranschaulicht werden.

Der **Primärsaldo**, der den um die Zinsausgaben verbesserten Finanzierungssaldo angibt, wird ebenfalls in Bezug zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Wiederum werden hierbei die Ausgaben der Geber-Länder als „negative Einnahmen“ erfasst. Ein im Durchschnitt positiver Primärsaldo stellt unter realistischen Annahmen eine notwendige Bedingung für eine langfristig stabile Haushaltslage dar (Expertise 2007 Ziffer 25; Expertise 2011 Ziffern 272 ff.). Er verdeutlicht also, ob in einer hypothetischen Situation ohne jegliche Verschuldung ein unmittelbarer Konsolidierungsbedarf bestünde, denn selbst ein vollständiger Schuldenerlass könnte ein Land mit dauerhaft negativen Primärsalden nicht von Konsolidierungserfordernissen befreien.

328. Die **Zins-Steuer-Quote** vermittelt hingegen einen Eindruck, wie stark die Belastungen der Haushalte durch die derzeitige Verschuldung sind. Sie gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, der direkt für Zinszahlungen verwendet werden muss und damit im Haushalt nicht für die Wahrnehmung der eigentlichen Kernaufgaben der Gebietskörperschaft zur Verfügung steht. In Analogie zur weiten Definition des Bundesverfassungsgerichts werden als Steuereinnahmen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben erfasst, vermindert oder erhöht um geleistete beziehungsweise empfangene Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und ebenfalls erhöht um die allgemeinen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Unberücksichtigt bleiben damit lediglich die Sanierungshilfen. Durch die Anknüpfung an den Zinsausgaben und den Einnahmen stellt die Kennziffer eine im Konjunkturverlauf relativ stabile Größe dar.

Die Zins-Steuer-Quoten und die Primärsalden bestätigen im Wesentlichen die Ergebnisse einer Betrachtung der Finanzierungssalden und des Schuldenstands. Ausgesprochen problematisch ist wiederum die Situation in Bremen und dem Saarland. Negative Primärsalden hatten ebenfalls Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein. Am besten stehen Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen da.

329. Kreditfinanzierungsquoten und Zins-Steuer-Quoten bieten eine **andere Sicht auf die Haushaltssituation** als Finanzierungssaldo und Primärsaldo. So weisen die Stadtstaaten beispielsweise ein deutlich höheres Einnahmeniveau pro Einwohner aber ebenso ein höheres Ausgabenniveau auf. Für diese ist es daher leichter, ein Finanzierungsdefizit von 1 vH in Relation zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt abzubauen, da beispielsweise alle Ausgaben hierfür nur um einen geringeren Prozentsatz gekürzt werden müssten. Die Stadtstaaten schneiden bei diesen beiden Kennziffern somit besser ab als bei einer Betrachtung der Finanzierungs- oder Primärsalden. So liegt die Kreditfinanzierungsquote von Bremen und dem Saarland annähernd auf einem einheitlichen Niveau, wohingegen der bereinigte Finanzierungssaldo in Bremen einen schlechteren Wert hat.

330. Trotz der Verwerfungen zeigt sich während des Krisenverlaufs eine verhältnismäßig hohe **Konstanz der relativen Haushaltspositionen**: Länder, die im Jahr 2008 einen überdurchschnittlich guten Finanzierungssaldo aufgewiesen hatten, schafften dies ebenfalls in den Jahren 2009 und 2010; die schwächeren Länder verblieben in etwa auf ihrer Position. Dies deutet auf dauerhafte, strukturelle Schwierigkeiten bei diesen Ländern hin.

Insbesondere die unterdurchschnittlichen und zuletzt deutlich **negativen Primärsalden** in Bremen und dem Saarland legen die Interpretation nahe, dass die finanziellen Schwierigkeiten nicht ausschließlich in den hohen Schulden der Länder begründet sind. Eher scheint der Schuldenstand die Konsequenz der **strukturell** schwachen Primärsalden zu sein. Die Zins-Steuer-Quote zeigt aber eindeutig, dass die Zinslasten ebenso nennenswert zu den hohen Finanzierungsdefiziten beitragen. Damit leiden die Haushalte dieser beiden Länder an zwei Problemen: einer strukturellen Haushaltsschwäche und einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung.

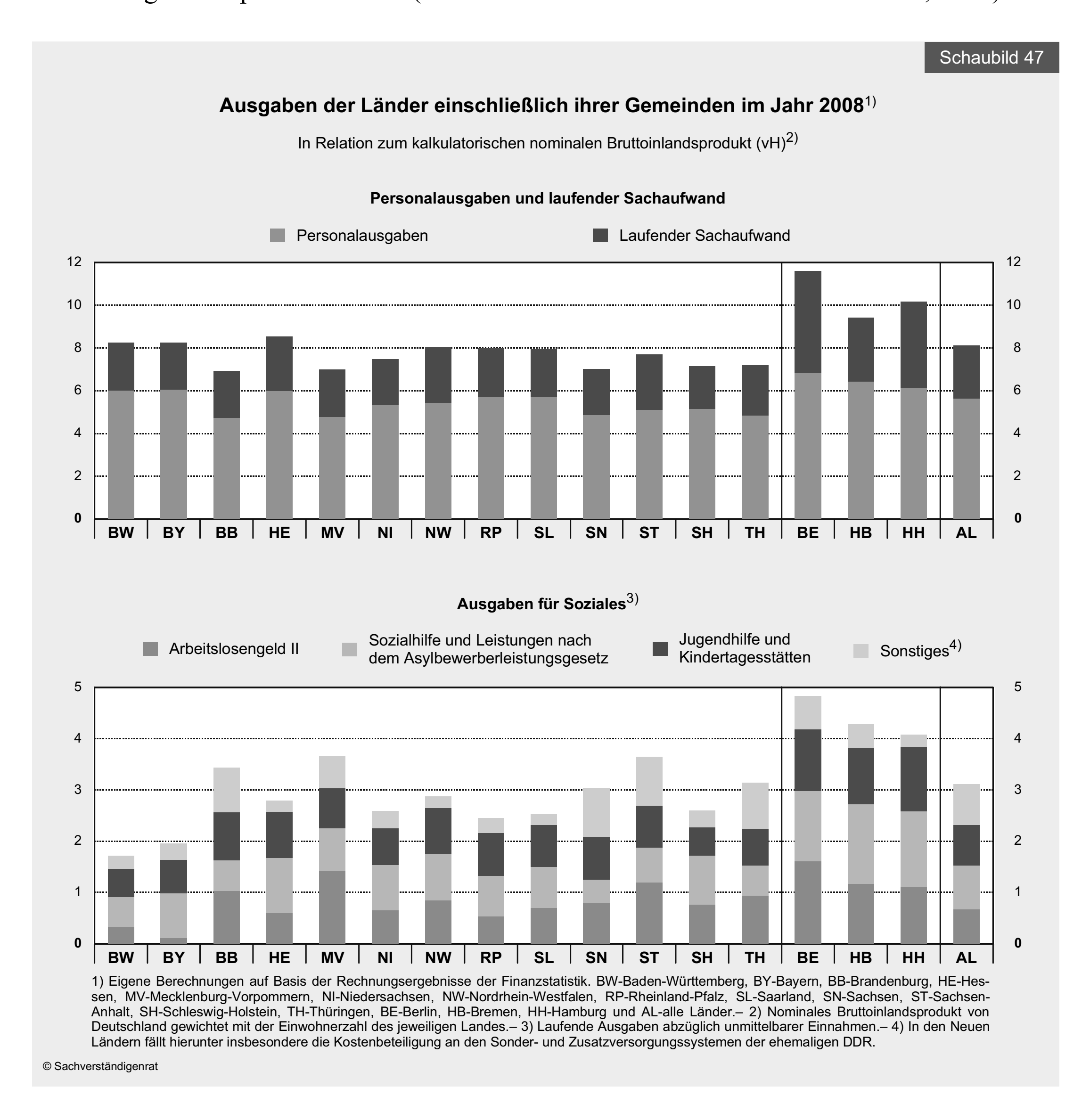
Ausgaben für Soziales

331. Die **Ausgaben für Soziales** haben eine große Bedeutung für die Unterschiede in den Ausgabenquoten und könnten daher eine strukturelle Haushaltsschwäche begründen (Schaubild 47). Da im Sozialbereich teilweise Gebühren erhoben werden, beispielsweise für Kindertagesstätten, sind die laufenden Ausgaben jeweils abzüglich der unmittelbaren Einnahmen dargestellt (Nettoaufwendungen). Gerade im Bereich der Kindertagesstätten ist davon auszugehen, dass die Länder diese Ausgaben in ihrer Höhe beeinflussen können. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt weisen hiernach Nettoaufwendungen von 3,6 vH gemessen am kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt auf, während die Werte in Bayern und Baden-Württemberg unter 2 vH liegen. Die Stadtstaaten haben durchweg noch darüberliegende Quoten, insbesondere wegen höherer Zahlungen für Sozialhilfe.

Die Nettoaufwendungen für Soziales können in vier Bereiche unterteilt werden. Als erstes tragen die Gemeinden den überwiegenden Anteil der Kosten der Unterkunft für Bezieher des Arbeitslosengelds II. Als zweiter Bereich sind die Kosten der Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zusammengefasst. Die Kosten dieser beiden Bereiche sollten überwiegend durch bundesweit einheitliche Gesetzgebung definiert und daher nur begrenzt gestaltbar sein. Ein größerer Einfluss könnte bei den Aufwendungen für Jugendhilfe und Kindertagesstätten bestehen. Der Sammelposten „Sonstiges“ stellt die verbleibenden Sozialausgaben dar, der in den Neuen Ländern überwiegend die Kostenbeteiligung an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR enthält, die diese an den Bund leisten. Davon abgesehen ist der Posten in allen Ländern quantitativ vernachlässigbar.

332. Die Differenzen bei den Nettoaufwendungen für Soziales können nicht mit letzter Sicherheit auf die unterschiedlichen Belastungen für bundesweit einheitliche Leistungen zurückgeführt werden, jedoch liegt diese Vermutung nahe (AG Haushaltsanalyse, 2008). Ein detailliertes Gutachten für das Saarland kommt zu dem Ergebnis, dass bei den Sozialausgaben nur ein relativ **geringes Einsparpotenzial** besteht (PricewaterhouseCoopers, 2011). Dagegen

spricht allerdings, dass es Sachsen trotz angespannter Arbeitsmarktlage gelingt, den drittbesten Wert für mutmaßlich nur wenig gestaltbare Aufwendungen – die Ausgaben für Arbeitslosengeld II, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für Sozialhilfe – zu erreichen. Dies verdeutlicht, dass die Daten in dieser bereits relativ tief gegliederten Form nennenswerten Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Qualität unterliegen. Sie können nur mit Einschränkungen interpretiert werden (Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, 2007).



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.– 3) Laufende Ausgaben abzüglich unmittelbarer Einnahmen.– 4) In den Neuen Ländern fällt hierunter insbesondere die Kostenbeteiligung an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR.

2. Abschätzung des langfristigen Konsolidierungsbedarfs

333. Um sich dem tatsächlichen Konsolidierungsbedarf weiter zu nähern, sollte berücksichtigt werden, dass sich bereits heute einige Entwicklungen absehen lassen, die erheblichen Einfluss auf die Finanzen der Länder haben werden und daher weiteren Konsolidierungsbedarf oder Einsparpotenziale begründen. Die folgenden Ausführungen betrachten hierbei die Bundesergänzungszuweisungen an die Neuen Länder und die Versorgungsausgaben.

334. Die **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** (SoBEZ) für den erhöhten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen in den Neuen Ländern werden letztmals im Jahr 2019 gezahlt. Im Jahr 2010 beliefen sich diese bei nur geringen Unterschieden zwischen den sechs begünstigten Ländern auf rund 1,8 vH in Relation zum kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt. Zu beachten ist, dass das Investitionsvolumen bereits auf den angenommenen durchschnittlichen deutschlandweiten Wert bei der Bestimmung des bereinigten Finanzierungssaldos festgesetzt wurde. Damit begründet der Wegfall dieser Bundesergänzungszuweisungen innerhalb der hier vorgenommenen Betrachtung in vollem Umfang einen Konsolidierungsbedarf. Gemessen an den laufenden Primärausgaben liegt der erforderliche Konsolidierungsbedarf bei den fünf betroffenen Flächenländern zwischen 12,7 vH und 14,7 vH und in Berlin bei 9,3 vH.

335. Als zweites werden die **Ausgaben für Versorgung** der Pensionsempfänger wegen des demografischen Wandels und der Altersstruktur der Beamten in Zukunft überproportional ansteigen. Die Länder haben teilweise Versorgungsfonds gegründet, um die Ausgabenanstiege in ihren Kernhaushalten abzudämpfen. In der hier vorgenommenen Betrachtung werden die Versorgungsfonds als Extrahaushalt jedoch mit einbezogen, sodass die Zuführungen an die Versorgungsfonds wieder als Einnahmen erfasst werden und sich der Gesamteffekt auf Null saldiert (Schaubild 48).

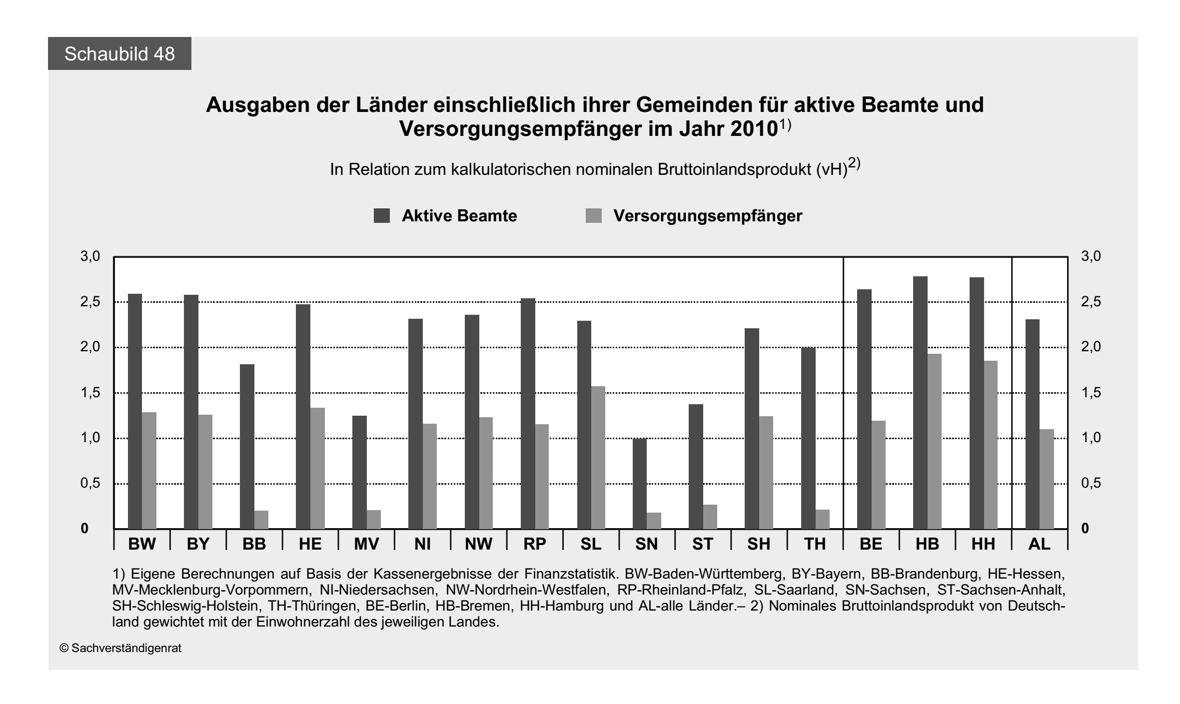


Schaubild 48

Ausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden für aktive Beamte und Versorgungsempfänger im Jahr 2010[1)]

In Relation zum kalkulatorischen nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)[2)]

1) Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenergebnisse der Finanzstatistik. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

Die **Unterschiede zwischen den Ländern** bei den Ausgaben für aktive Beamte und Versorgungsempfänger sind erheblich. Im Durchschnitt geringere Ausgaben für Beamtenbezüge zahlen die Neuen Länder, da diese einen kleineren Teil ihres Personals verbeamtet haben. Weiter zeigt eine Betrachtung der Relation zwischen Versorgungsausgaben und Beamtenbezügen, dass die Neuen Länder derzeit noch weit unterdurchschnittliche Versorgungsausgaben

leisten (Schaubild 48). Dies liegt daran, dass seit der Wiedervereinigung erst wenige Jahrgänge das Pensionsalter erreicht haben. Die Länder des früheren Bundesgebiets weisen ebenfalls Unterschiede auf. Auffällig sind insbesondere die relativ zu den Ausgaben für aktive Beamte hohen Versorgungsausgaben in Bremen, Hamburg und dem Saarland. Dies deutet auf überdurchschnittlich viele Verbeamtungen vor einigen Jahrzehnten hin, gefolgt von zurückhaltenden Verbeamtungen in den letzten Jahren. Die anderen Länder des früheren Bundesgebiets stellen hingegen in dieser Betrachtung eine relativ homogene Gruppe dar.

336. Für fünf Bundesländer des früheren Bundesgebiets – Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – liegen ausführliche **Projektionen für die Versorgungsausgaben** vom „Forschungszentrum Generationenverträge“ vor (Benz und Raffelhüschen, 2011; Benz et al., 2009; Benz et al., 2010a, 2010b; Benz und Hagist, 2010). Sie belegen, dass die Anzahl der Beamten im Alter von über 65 Jahren in diesen Ländern in Zukunft erheblich ansteigen wird. Baden-Württemberg wird beinahe eine Verdoppelung bis zum Jahr 2025 zu verzeichnen haben. Die Aussichten in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind mit Anstiegen zwischen 62 vH und 88 vH nur wenig günstiger. Bremen, das bereits heute überdurchschnittlich hohe Versorgungsausgaben aufweist, wird hingegen nur einen Anstieg von 32 vH zu verkraften haben. Zu vermuten ist aufgrund der vergleichbaren Relation, dass ein ähnlich geringer Anstieg tendenziell auch für Hamburg und das Saarland besteht.

337. In den **Neuen Ländern** ist mittelfristig zu erwarten, dass die Versorgungsausgaben sehr stark ansteigen werden. So weisen Thüringen und Brandenburg im Vergleich zu den Ländern des früheren Bundesgebiets vergleichbare Ausgabenquoten für Beamtenbezüge, aber weit unterdurchschnittliche Versorgungsbezüge auf. Die Ursache liegt darin, dass die seit der Wiedervereinigung eingestellten Beamten überwiegend noch nicht das Pensionseintrittsalter erreicht haben. Das Verhältnis zwischen Beamtenbezügen und Versorgungsausgaben in diesen Ländern wird sich voraussichtlich kontinuierlich an das der Länder des früheren Bundesgebiets angleichen. Zu beachten ist allerdings, dass sich die Haushaltsbelastungen wegen der derzeit günstigeren Altersstruktur der Beamten in den Neuen Länder in vollem Umfang erst im Laufe der nächsten Jahrzehnte einstellen wird (Bundesregierung, 2009). Im brandenburgischen Haushaltsgesetz für die Jahre 2008 und 2009 wurde ermittelt, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfänger im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2035 in etwa vervierfachen dürfte. Die anderen drei Neuen Länder – Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und insbesondere Sachsen – haben geringere Anteile ihres Personals verbeamtet und werden daher aller Voraussicht nach nur einen kleineren Anstieg verzeichnen. Doch auch hier werden die Anpassungslasten nennenswert sein. Gegenläufig wirkt bei allen Neuen Ländern, dass langfristig die Kostenbeteiligung an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR sinken dürfte.

338. Mit einigen vereinfachenden Annahmen können Überleitungsrechnungen vorgenommen werden, um die diskutierten Effekte für alle Länder quantitativ abzuschätzen. So erhält man einen **Überblick über die Konsolidierungsanforderungen** bis zum Jahr 2020. Dargestellt ist

jeweils das gewichtete Mittel der ermittelten Konsolidierungsbedarfe, die sich auf Grundlage der Basisjahre 2007 bis 2010 ergeben (Schaubild 49, Seite 202). Mit Ausnahme Bayerns haben alle Länder einen Konsolidierungsbedarf. In Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg ist dieser allerdings gering. Die schwierigsten Konsolidierungsaufgaben stehen im Saarland, Bremen und Berlin an, aber auch in Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen diese ähnlich hoch. Der Konsolidierungsbedarf der Neuen Länder ergibt sich vor allem, weil sie durch die Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen erheblich belastet werden (Tabelle 22). Der Finanzierungssaldo liegt in allen Neuen Ländern noch im positiven Bereich. Die mit den Bundesergänzungszuweisungen intendierte höhere Investitionsquote ist aber nur in Sachsen und Thüringen festzustellen, sodass die Bundesergänzungszuweisungen in den anderen Ländern allein über die laufenden Einnahmen und Ausgaben kompensiert werden müssen.

Es fällt ferner auf, dass die Anforderungen in Bremen und im Saarland nicht annähernd so deutlich herausstechen, wie es eine Betrachtung der typischen Kennziffern vermuten ließe, da in diesen mittelfristig ein verhältnismäßig geringer Anstieg der Versorgungsausgaben zu erwarten ist. Die beiden Länder liegen zwar weiterhin in der Schlussgruppe, jedoch sind ihre Anforderungen mit denen an Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin vergleichbar.

339. Gemessen an den **laufenden Primärausgaben** erscheinen die Konsolidierungsanforderungen einiger Länder auf den ersten Blick erschreckend. Werte in der **Größenordnung von 20 vH**, wie sie die Schlussgruppe aufweist, bedeuten nichts anderes, als dass in den nächsten zehn Jahren die öffentlichen Aufgaben insgesamt um ein Fünftel zurückgeführt werden müssten, um ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Jedoch ist dieses Ergebnis aus zwei Gründen zu relativieren.

Zum einen hat sich die **Einnahmesituation im Jahr 2011** deutlich entspannt. Der bereinigte Finanzierungssaldo dürfte sich über die Ländergesamtheit betrachtet nennenswert verbessert haben. Zum anderen werden vom **demografischen Wandel** positive Effekte auf die Haushalte der Länder und Gemeinden ausgehen, die in dieser Berechnung nicht berücksichtigt wurden. Denn die Anteile der Kinder und Jugendlichen, die für die Bildungs- und Kinderbetreuungsausgaben besonders relevant sind, werden stark zurückgehen. Fraglich ist jedoch, ob der Ausgabenrückgang in diesen Bereichen tatsächlich in ähnlicher Höhe realisiert werden kann oder ob Remanenzeffekte diesem entgegenwirken. Zudem besteht grundsätzlich die Gefahr, dass höhere Ausgaben gerade in diesen Bereichen aus politischen Gründen in Zukunft erforderlich werden. In jedem Fall können die Ausgaben für Bildung und Kinderbetreuung nur langfristig der demografischen Entwicklung angepasst werden. Nach Berechnungen dürften diese Einsparungen den Ausgabenanstieg für Versorgung sogar übertreffen können (Hofmann und Seitz, 2008). Es wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein, diese Potenziale zu nutzen, andernfalls wird die gesamtstaatliche Konsolidierungsaufgabe kaum zu erfüllen sein, insbesondere da die Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite sehr gering sind (Kasten 13, Seiten 203 ff.).

Tabelle 22

Kumulierter Konsolidierungsbedarf der Länder bis zum Jahr 2020[1)]

In Relation zum kalkulatorischen nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)[2)]

		Länder insgesamt[3)]	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP
(1)	**Finanzierungssaldo**	**– 0,5**	**0,1**	**– 0,3**	**0,0**	**– 1,0**	**0,7**	**– 0,4**	**– 0,9**	**– 1,4**
(2)	Konjunkturbereinigung	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
(3)	Abweichung der Investitionsquote vom langfristigen Niveau	0,2	0,4	1,5	0,4	0,2	0,0	– 0,3	– 0,4	0,1
(4)	**Finanzierungssaldo, bereinigt** [(1) + (2) + (3)]	**– 0,1**	**0,6**	**1,3**	**0,6**	**– 0,8**	**0,9**	**– 0,6**	**– 1,1**	**– 1,2**
(5)	Wegfall der SoBEZ Neue Länder[4)]	– 0,4	0,0	0,0	– 1,8	0,0	– 2,1	0,0	0,0	0,0
(6)	Anstieg der Versorgungsausgaben bis 2020[5)]	– 0,7	– 0,7	– 0,7	– 0,8	– 0,6	– 0,5	– 0,7	– 0,5	– 0,6
(7a)	**Konsolidierungsbedarf 2011 - 2020, insgesamt** [(4) + (5) + (6)] * (-1)	**1,1**	**0,1**	**– 0,6**	**2,1**	**1,3**	**1,7**	**1,3**	**1,6**	**1,8**
(7b)	*In vH der lfd. Primärausgaben*	*9,0*	*0,4*	*– 5,0*	*16,5*	*9,1*	*13,4*	*10,9*	*12,2*	*14,9*
	Nachrichtlich: Be- und Entlastungen durch die föderalen Finanzbeziehungen									
(8)	Umsatzsteuervorwegausgleich	– 0,0	– 0,5	– 0,5	1,3	– 0,5	1,9	0,2	– 0,5	– 0,3
(9)	Länderfinanzausgleich i. e. S.	– 0,0	– 0,6	– 0,8	0,7	– 1,2	1,0	0,1	0,0	0,3
(10)	Bundesergänzungszuweisungen (ohne SoBEZ Neue Länder[4)])	0,2	0,0	0,0	0,6	0,0	0,7	0,0	0,0	0,2
(11)	Summe [(8) + (9) + (10)]	0,2	– 1,1	– 1,3	2,7	– 1,7	3,6	0,4	– 0,5	0,1

		Länder insgesamt[3)]	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
(1)	**Finanzierungssaldo**	**– 0,5**	**– 2,9**	**1,0**	**0,2**	**– 1,0**	**0,0**	**0,8**	**– 4,2**	**– 0,7**
(2)	Konjunkturbereinigung	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
(3)	Abweichung der Investitionsquote vom langfristigen Niveau	0,2	0,3	0,8	– 0,0	0,1	0,5	– 1,8	1,0	0,5
(4)	**Finanzierungssaldo, bereinigt** [(1) + (2) + (3)]	**– 0,1**	**– 2,5**	**1,9**	**0,3**	**– 0,8**	**0,7**	**– 0,8**	**– 3,0**	**– 0,0**
(5)	Wegfall der SoBEZ Neue Länder[4)]	– 0,4	0,0	– 2,0	– 2,2	0,0	– 2,1	– 1,8	0,0	0,0
(6)	Anstieg der Versorgungsausgaben bis 2020[5)]	– 0,7	– 0,3	– 0,5	– 0,6	– 0,5	– 0,9	– 0,8	– 0,5	– 0,3
(7a)	**Konsolidierungsbedarf 2011 - 2020, insgesamt** [(4) + (5) + (6)] * (-1)	**1,1**	**2,8**	**0,6**	**2,5**	**1,3**	**2,3**	**3,5**	**3,4**	**0,3**
(7b)	*In vH der lfd. Primärausgaben*	*9,0*	*21,6*	*5,0*	*19,4*	*10,8*	*18,6*	*20,8*	*21,5*	*1,7*
	Nachrichtlich: Be- und Entlastungen durch die föderalen Finanzbeziehungen									
(8)	Umsatzsteuervorwegausgleich	– 0,0	0,3	1,8	1,8	– 0,1	1,8	0,3	– 0,4	– 0,5
(9)	Länderfinanzausgleich i. e. S.	– 0,0	0,3	0,8	0,8	0,2	0,8	2,9	2,3	– 0,4
(10)	Bundesergänzungszuweisungen (ohne SoBEZ Neue Länder[4)])	0,2	0,4	0,6	0,7	0,2	0,7	0,9	1,1	0,0
(11)	Summe [(8) + (9) + (10)]	0,2	1,0	3,2	3,2	0,2	3,3	4,1	3,0	– 0,9

1) Eigene Berechnungen. Dargestellt ist der gewichtete Durchschnitt der jeweils ermittelten Konsolidierungsbedarfe für die Basisjahre 2007 bis 2010. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg.– 2) Nominales Bruttoinlandsprodukt von Deutschland gewichtet mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.– 3) Aggregierte Betrachtung aller 16 Länder.– 4) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft.– 5) Grundlage sind die Ergebnisse des "Forschungszentrums Generationenverträge". Die Werte für Länder ohne detaillierte Ergebnisse wurden anhand von Überleitungsrechnungen geschätzt.


Schaubild 49
Konsolidierungsbedarf der Länder einschließlich ihrer Gemeinden bis zum Jahr 2020
In vH der laufenden Primärausgaben1)
unter 0
mehr als 0 bis 6
mehr als 6 bis 12
mehr als 12 bis 18
mehr als 18
Kiel
10,8 vH (1,3)
1,7 vH (0,3)
Hamburg
13,4 vH (1,7)
Schwerin
21,5 vH (3,4)
Bremen
20,8 vH (3,5)
Berlin
Potsdam
16,5 vH (2,1)
10,9 vH (1,3)
Hannover
Magdeburg
19,4 vH (2,5)
12,2 vH (1,6)
Düsseldorf
5,0 vH (0,6)
Dresden
Erfurt
18,6 vH (2,3)
9,1 vH (1,3)
Wiesbaden
Mainz
14,9 vH (1,8)
21,6 vH (2,8)
Saarbrücken
0,4 vH (0,1)
Stuttgart
- 5,0 vH (- 0,6)
München
1) Ergebnisse in Klammern stellen den Konsolidierungsbedarf der Länder und ihrer Gemeinden in Relation zum nominalen kalkulatorischen Bruttoinlandsprodukt dar.
© Sachverständigenrat; Geometrische Grundlagen: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011

Kasten 13

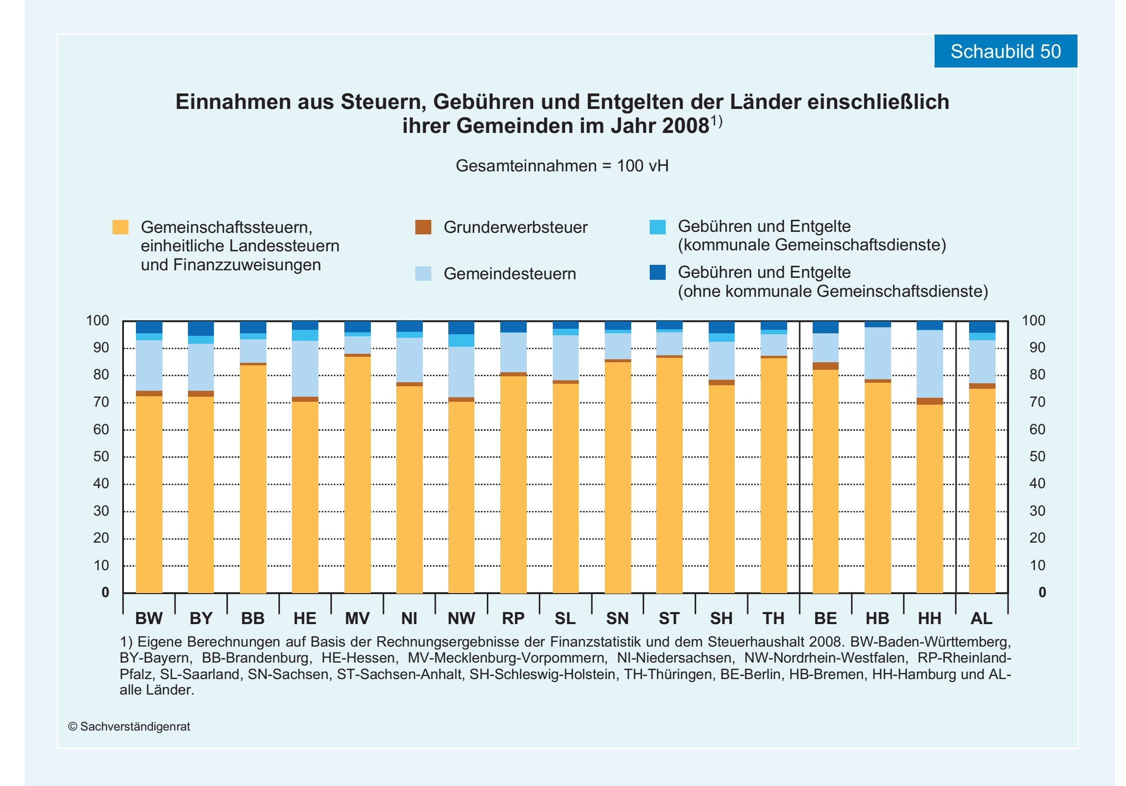
Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite

Die Einnahmen der Länder werden zu mehr als 70 vH durch die Anteile an den Gemeinschaftssteuern geprägt, deren Höhe in Deutschland einheitlich geregelt ist (Schaubild 50). Zudem wird die Einnahmesituation zwischen den Ländern durch den Länderfinanzausgleich weitgehend ausgeglichen. Die Länder besitzen daher weder die Regelungskompetenz über die wichtigsten Steuersätze, noch können sie in hohem Ausmaß Einfluss auf die Höhe ihrer Einnahmen nehmen, selbst wenn sie die Bemessungsgrundlage durch wirtschaftsfreundliche Politik erhöhen. Einzige Ausnahmen sind die Grunderwerbsteuer und die Gemeindesteuern, hier insbesondere die Gewerbesteuer, und die Einnahmen durch Gebühren und Entgelte.

Schaubild 50

Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Entgelten der Länder einschließlich ihrer Gemeinden im Jahr 2008[1)]

Gesamteinnahmen = 100 vH



1) Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik und dem Steuerhaushalt 2008. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen, HH-Hamburg und AL-alle Länder.

Seit dem Jahr 2006 besteht auf Länderebene die Möglichkeit, die **Grunderwerbsteuersätze** zu erhöhen, ohne dass dies im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in vollem Umfang berücksichtigt wird. Hiervon wurde bereits in zwölf der 16 Länder Gebrauch gemacht; zumeist kam es zu Erhöhungen des Steuersatzes von 3,5 vH auf 4,5 vH oder 5 vH. Dies entspricht Steigerungsraten von 29 vH bis 43 vH. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer belief sich im Jahr 2010 deutschlandweit jedoch nur auf 5,3 Mrd Euro, selbst durch Aufkommenssteigerungen von 40 vH ließen sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von nicht einmal 0,1 vH des Bruttoinlandsprodukts oder 0,6 vH der laufenden Primärausgaben erzielen.

Durch die **Gebührenerhebung** können weitere Einnahmen erzielt werden. Gemessen an den Einnahmen des Jahres 2008 besteht hier allerdings ebenfalls nur geringer Spielraum. Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste unterscheiden sich unter anderem deshalb stark zwischen den Ländern, weil die zugehörigen Unternehmen in unterschiedlichem Umfang ausgegliedert oder privatisiert sind. Die Möglichkeiten, Gebühren in diesem Bereich zu erhöhen, dürften erheblich geringer sein als es die unterschiedlichen Einnahmeniveaus aufzeigen. Die verbleibenden Gebühren machen durchschnittlich rund

Zu den Gebühren zählen grundsätzlich die **Studiengebühren**, die im Jahr 2008 erst eine marginale Bedeutung hatten. Bei Semesterbeiträgen in Höhe von 500 Euro und zwei Millionen Studenten bundesweit sind hierdurch rechnerisch rund zwei Milliarden Euro erzielbar. Dies entspricht einem Beitrag in der Größenordnung von 0,1 vH bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise 0,6 vH bezogen auf die laufenden Primärausgaben. Dadurch lassen sich kaum nennenswerte Konsolidierungsbeiträge erzielen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gebühren für weitere Ausgaben der Universitäten genutzt werden.

Tabelle 23

Realsteuerkraft und Hebesatzniveau der Gewerbesteuer und Grundsteuer B nach Ländern und Gemeindeklassen[1)]

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH
	Niveau der Realsteuerkraft je Einwohner Deutschlandweiter Durchschnitt = 100															
Gewerbesteuer	**110**	**121**	**74**	**137**	**50**	**90**	**103**	**89**	**75**	**61**	**60**	**82**	**54**	**77**	**98**	**183**
Grundsteuer B	**92**	**94**	**79**	**100**	**88**	**98**	**112**	**94**	**105**	**106**	**90**	**89**	**89**	**105**	**111**	**120**
Gemeindeklassen nach Einwohnern	**Hebesatzniveau** Deutschlandweiter Durchschnitt der jeweiligen Gemeindeklasse = 100 **Gewerbesteuer**															
Kreisfreie Städte																
20 000 – 50 000	–	94	–	–	106	–	–	113	–	–	–	–	109	–	–	–
50 000 – 100 000	97	99	93	–	105	107	–	101	–	–	113	96	97	–	–	–
100 000 – 200 000	92	101	102	106	–	95	113	95	–	–	–	–	96	–	96	–
200 000 – 500 000	93	99	–	100	102	102	103	–	–	102	102	97	95	–	–	–
500 000 und mehr	93	106	–	101	–	–	100	–	–	100	–	–	–	90	97	104
Kreisangehörige Gemeinden																
unter 1 000	112	104	82	108	90	114	–	114	–	125	73	101	99	–	–	–
1 000 – 3 000	103	97	92	95	90	102	–	106	–	116	97	98	95	–	–	–
3 000 – 5 000	103	100	77	99	92	106	125	103	–	114	100	100	95	–	–	–
5 000 – 10 000	101	95	96	96	95	103	121	107	115	112	93	96	99	–	–	–
10 000 – 20 000	97	94	75	100	100	103	120	105	118	114	95	99	97	–	–	–
20 000 – 50 000	95	92	95	91	91	101	113	95	110	107	98	90	97	–	–	–
50 000 – 100 000	90	86	–	95	–	96	106	97	–	108	–	96	–	–	–	–
100 000 und mehr	86	–	–	–	–	102	99	–	96	–	–	–	–	–	–	–
Gemeinden insgesamt	**92**	**94**	**79**	**100**	**88**	**98**	**112**	**94**	**105**	**106**	**90**	**89**	**89**	**105**	**111**	**120**
	Grundsteuer B															
Kreisfreie Städte																
20 000 – 50 000	–	97	–	–	110	–	–	102	–	–	–	–	106	–	–	–
50 000 – 100 000	111	96	110	–	114	101	–	90	–	–	109	103	92	–	–	–
100 000 – 200 000	98	101	105	94	–	94	111	90	–	–	–	–	93	–	117	–
200 000 – 500 000	99	101	–	99	94	94	103	–	–	99	94	97	87	–	–	–
500 000 und mehr	90	91	–	80	–	–	86	–	–	98	–	–	–	141	101	94
Kreisangehörige Gemeinden																
unter 1 000	101	109	108	92	102	111	–	101	–	119	105	88	99	–	–	–
1 000 – 3 000	100	101	106	81	98	105	–	97	–	118	104	89	95	–	–	–
3 000 – 5 000	100	98	106	80	100	109	121	97	–	121	107	94	96	–	–	–
5 000 – 10 000	100	97	109	80	104	106	116	99	89	120	107	98	99	–	–	–
10 000 – 20 000	100	96	108	82	101	104	115	97	87	118	103	94	97	–	–	–
20 000 – 50 000	100	92	105	78	111	102	110	85	94	113	104	91	98	–	–	–
50 000 – 100 000	98	87	–	79	–	99	106	85	–	112	–	65	–	–	–	–
100 000 und mehr	85	–	–	–	–	110	93	–	98	–	–	–	–	–	–	–
Gemeinden insgesamt	**92**	**92**	**93**	**81**	**90**	**95**	**108**	**84**	**85**	**110**	**93**	**82**	**84**	**198**	**140**	**132**

1) Eigene Berechnungen auf Basis des Realsteuervergleichs 2010 des Statistischen Bundesamtes. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen, BE-Berlin, HB-Bremen und HH-Hamburg.

Auf Gemeindeebene besteht Gestaltungspotenzial durch Festlegung der Hebesätze auf die Realsteuern – **Gewerbesteuer und Grundsteuern** – und der Bestimmung sonstiger Gemeindesteuern. Mit Abstand wichtigste Einnahmequelle in diesem Bereich ist die Gewerbesteuer. Daneben hat die Grundsteuer B, die Wohngebäude umfasst, noch einen relevanten Einfluss auf die Einnahmesituation. Die Grundsteuer A belastet land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz und ist fiskalisch von untergeordneter Bedeutung. Sie wird im Folgenden daher nicht weiter betrachtet.

Im Jahr 2010 betrugen die Einnahmen der Grundsteuer B 0,4 vH und die der Gewerbesteuer 1,4 vH, jeweils bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt (beziehungsweise 3,3 vH und 11,0 vH der laufenden Primärausgaben der Länder und Gemeinden). Die Neuen Länder können bei der Gewerbesteuer nur auf eine um rund ein Drittel niedrigere Bemessungsgrundlage zurückgreifen, wie die Realsteuerkraft je Einwohner zeigt, sodass Hebesatzänderungen entsprechend umfangreicher durchgeführt werden müssten (Tabelle 23, Seite 204). Bedeutenden Einfluss auf ihre Einnahmesituation können daher vor allem die Länder des früheren Bundesgebiets nehmen. Doch gerade nennenswerte Erhöhungen der Gewerbesteuer können den Investitionsstandort erheblich negativ beeinflussen und es wird nur in begrenztem Rahmen möglich sein, vom Bundesdurchschnitt abzuweichen.

Dies belegt ein Vergleich der **Hebesatzniveaus**. Die Variation findet weniger zwischen den Ländern als zwischen verschiedenen Gemeindeklassen statt (Tabelle 23). Häufig gehen höhere Hebesätze bei der Gewerbesteuer mit höheren Hebesätzen bei der Grundsteuer B einher. Insbesondere bei den Stadtstaaten wird das landesweite Niveau der Hebesätze davon getrieben, dass bundesweit in größeren Städten durchschnittlich höhere Hebesätze gelten als in kleineren. So liegt das Hebesatzniveau in Bremen und Berlin bei der Gewerbesteuer unter dem Durchschnitt, wenn man ausschließlich Städte in derselben Größenordnung betrachtet. Im Länderdurchschnitt sind die Hebesätze hingegen überdurchschnittlich.

340. Die überwiegende Anzahl der Länder weist einen erheblichen Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020 auf. Wegen der eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite muss der bestehende Konsolidierungsbedarf vornehmlich über die **Ausgabenseite** umgesetzt werden. Weder Zinsausgaben noch Versorgungsausgaben lassen sich hierbei in mittlerer Frist nennenswert reduzieren, da die Zusagen in ihrer Höhe festgeschrieben sind. Die Sozialausgaben, die einen erheblichen Erklärungsgehalt für die unterschiedliche Situation der Länder haben, können wegen bundesweit einheitlicher Regelungen nicht sehr stark von den Ländern bestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich im Jahr 2011 bereit erklärt hat, die Kosten für die Grundsicherung im Alter mittelfristig zu übernehmen. Jedoch wären weitere **Ausgabenpositionen** besser **auf Bundesebene** untergebracht. Dies trifft insbesondere für die Kostenanteile für Arbeitslosengeld II, die von den Gemeinden erbracht werden, oder die Sozialhilfe zu. Dann würden die Länder über den ganz überwiegenden Teil ihrer Ausgaben entscheiden können. Der Länderfinanzausgleich könnte zudem weniger progressiv und mit besseren Anreizen ausgestaltet werden.

341. Unabhängig davon wird der Konsolidierungsdruck auf die Ausgaben in den **nächsten Jahren** hoch sein. Die Länder können die erforderliche Konsolidierung nur durch konsequentes Gegensteuern über mehrere Jahre hinweg schaffen. Alle Länder sollten sich daher glaubwürdig den **Vorgaben der Schuldenregel** unterwerfen und umgehend mit der Haushaltskonsolidierung beginnen. Einzig die Haushalte in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Sachsen können bereits heute die mittelfristigen Vorgaben der Schuldenregel weitgehend erfüllen.

IV. Reformbedarf bei der Einkommensteuer

342. Die steuerpolitischen Debatten im vergangenen Jahr waren vor allem durch die Frage dominiert, inwiefern es noch in dieser Legislaturperiode gelingen könnte, die Bürger steuerlich zu entlasten. Im Vordergrund steht eine Reform des Einkommensteuertarifs, während wesentliche Fortschritte zur Steuervereinfachung, etwa durch eine umfassende Gemeindefinanzreform, bei der die Gewerbesteuer und der Einkommensteueranteil der Kommunen durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden, nicht erzielt wurden. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung legte die Europäische Kommission im März dieses Jahres einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vor. Nicht zuletzt aufgrund der in Deutschland erwarteten Mindereinnahmen, die eine solche GKKB verursachen würde, schreitet die Prüfung des Richtlinienentwurfs nur langsam voran. Entscheidungsreif dürfte die GKKB daher im kommenden Jahr noch nicht sein. Steuerpolitisch bleibt somit die Reform des Einkommensteuertarifs im Zentrum der Debatte.

343. Im Mittelpunkt der Diskussionen über eine Reform des Einkommensteuertarifs stehen die sogenannte „**Kalte Progression**“ und der „**Mittelstandsbauch**“. Während die Kalte Progression ein steuersystematisches Problem darstellt, das bereinigt werden sollte, kann eine Aussage mit dieser Eindeutigkeit hinsichtlich des „Mittelstandsbauchs“ nicht formuliert werden. Bei der Kalten Progression handelt es sich um „verdeckte Steuererhöhungen“, die zwar nicht in jedem Fall unbeabsichtigt oder ungerechtfertigt sein müssen; sie sollten dann allerdings transparent vorgenommen werden. Fiskalisch wäre die Abschaffung der Kalten Progression durch einen Abbau von Steuervergünstigungen mit gewissen Anstrengungen finanzierbar. Genau dies kann aber für den „Mittelstandsbauch“ nicht festgestellt werden. Je nach Tarifoption träten entweder negative Verteilungseffekte oder Mindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich ein. Es ist kaum anzunehmen, dass ein unpopulärer Abbau von Steuervergünstigungen in diesem Ausmaß angesichts der zwingenden Einbindung der Opposition politisch durchsetzbar wäre.

1. Kalte Progression

Haben die Tarifreformen der letzten Jahrzehnte die Kalte Progression ausgeglichen?

344. Bei der Kalten Progression handelt es sich um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die bei Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen entsteht. Langfristig würde so die Steuerbelastung aller Steuerpflichtigen immer weiter ansteigen; immer höhere Anteile des Bruttoinlandsprodukts würden als Steuern in die Verfügungsgewalt des Staates wechseln. Häufig wird gefordert, dass der Tarif jährlich mehr oder weniger automatisch angepasst werden sollte (Boss et al., 2008). Diese Forderungen bedeuten nicht die Rückführung der Staatsquote, sondern würden diese konstant halten. Die Steuereinnahmen würden auch bei einem „**Tarif auf Rädern**“ noch mit dem Wirtschaftswachstum ansteigen. Der Staat könnte seine Aufgaben daher in unverändertem Umfang wahrnehmen.

345. Unklar ist die theoretisch ideale Behandlung von Reallohnsteigerungen. Hier sind zwei alternative **Definitionen** für die Kalte Progression gebräuchlich (Bach und Steiner, 2009; Boss et al., 2008):

1. Ein Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch ausschließlich auf die **Inflation** zurückzuführende Einkommenssteigerungen. Dieser Definition folgend führten steigende Realeinkommen selbst bei einem um die Kalte Progression bereinigten Tarif zu höheren Steuerlasten. Insgesamt stiege langfristig die Steuerquote.

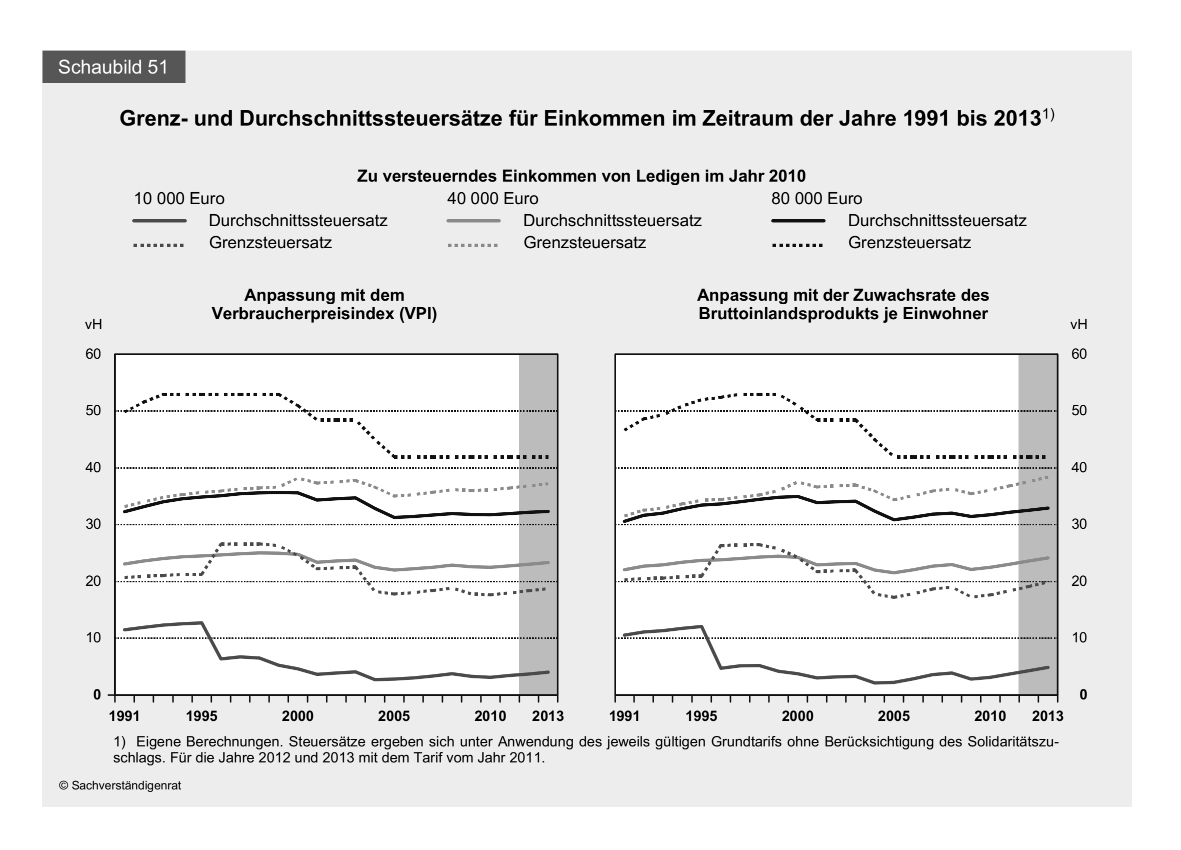
2. Ein Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch gesamtwirtschaftliche Einkommenserhöhungen, also durch den **Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf.** Hiernach führten steigende Einkommen bei einem um die Kalte Progression bereinigten Tarif nur in dem Ausmaß zu höheren Steuerlasten, in dem sie diesen Zuwachs überstiegen. Insgesamt bliebe die Steuerquote langfristig konstant.

Für beide Definitionen gibt es gute Argumente. Ein Automatismus lässt sich allerdings nur überzeugend begründen, wenn die erste Definition gewählt wird. Denn nur hierbei geht es um reale Nettoeinkommensverluste bei gleichbleibendem Realeinkommen. Eine Anpassung des Tarifs gemäß der zweiten Definition zielt hingegen auf die langfristige Begrenzung der Steuerquote. Angesichts struktureller Defizite der öffentlichen Haushalte ist sie gleichbedeutend damit, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dann zwangsläufig an anderer Stelle vorgenommen wird. Es handelt sich damit letztlich um eine Entscheidung, die politisch getroffen werden muss. In der langen Frist spricht zwar sehr viel dafür, einen stetigen **Zuwachs der Steuerquote** zu vermeiden. Dies kann allerdings in größeren zeitlichen Abständen korrigiert werden.

346. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Kalte Progression durch **Tarifreformen der Vergangenheit** ausgeglichen wurde. Um das Verhältnis von Tarifreformen und Kalter Progression zu klären, werden daher exemplarisch drei Steuerpflichtige (ledig, keine Kinder mit einem zu versteuernden Einkommen von 10 000 Euro, 40 000 Euro oder 80 000 Euro) betrachtet. Die angenommenen Einkommensbeträge gelten jeweils für das Jahr 2010, die Rückschreibung wird – korrespondierend zur ersten Definition – mit dem Verbraucherpreisindex vorgenommen oder alternativ – korrespondierend zur zweiten Definition – mit der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner. Die Einkommensbeträge sind so gewählt, dass sie den gesamten Tarifbereich abbilden. Ein Betrag von 10 000 Euro liegt in der Nähe des Existenzminimums und verdeutlicht daher die Belastung relativ kleiner steuerpflichtiger Einkommen. Der mittlere Wert liegt in der Größenordnung eines durchschnittlich verdienenden Vollzeiterwerbstätigen, für den oberen gilt, dass er nahe dem Spitzensteuersatz (ohne Reichensteuer) liegt. Die Belastungen von zusammen veranlagten Verheirateten entsprechen den Steuersätzen auf die Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens. Insofern können die Ergebnisse auch für Ehepaare mit gemeinsamen Einkommen in Höhe von 20 000 Euro, 80 000 Euro oder 160 000 Euro verstanden werden.

Nicht berücksichtigt sind der **Solidaritätszuschlag** und die Veränderungen bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge zu den **Sozialversicherungen**, die beispielsweise mit dem „Alterseinkünftegesetz“ und dem „Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung“ erheblich ausgeweitet wurde.

347. Wäre die Kalte Progression nicht ausgeglichen worden, dann müsste langfristig ein **Aufwärtstrend** bei den Grenz- und Durchschnittssteuersätzen zu beobachten sein. Dies kann in Anlehnung an die erste Definition **nicht festgestellt** werden (Schaubild 51). Eine erhebliche Verschärfung der „Mittelstandsbauch-Problematik“ ist ebenfalls nicht zu erkennen. Während die Grenzsteuerbelastungen tendenziell leicht angestiegen sind, sind die Durchschnittssteuerbelastungen eher gesunken.



1) Eigene Berechnungen. Steuersätze ergeben sich unter Anwendung des jeweils gültigen Grundtarifs ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Für die Jahre 2012 und 2013 mit dem Tarif vom Jahr 2011.

Bei der zweiten Definition sind Erhöhungen der Grenzsteuerbelastung bei mittleren Einkommen, jedoch eine in etwa konstante Durchschnittssteuerbelastung zu erkennen. Eine in etwa konstante Durchschnittssteuerbelastung bei allerdings deutlich gesunkenem Grenzsteuersatz gilt für hohe Einkommen. Bei geringen Einkommen ist hingegen im Jahr 1996 ein erheblicher Rückgang bei den Durchschnittssteuersätzen infolge des Verfassungsgerichtsurteils zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums festzustellen; im Gegenzug stieg zunächst die Grenzbelastung, die daraufhin jedoch wieder in die Nähe ihres ursprünglichen Niveaus zurückgeführt wurde (Schaubild 51). Die Durchschnittssteuersätze sind seit dem Jahr 1996 in etwa auf gleichem Niveau geblieben.

348. Gut zu erkennen ist bei beiden Varianten, wie die diskretionären Eingriffe in den Steuertarif in den letzten zehn Jahren zu einer Art Wellenbewegung führten. In den Jahren 2002 bis 2005 wurde die Einkommensteuerbelastung zunächst zurückgeführt, gefolgt von einer Konsolidierungsphase bis zum Jahr 2009. Krisenbedingt wurden dann wieder Steuersenkungen umgesetzt. Der Rückgang wäre noch deutlich ausgeprägter, wenn die erweiterte Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge mit eingerechnet würde, die zu Beginn des Jahres 2010 in Kraft trat. Der Gesetzgeber hat offensichtlich die **diskretionären Tarifeingriffe** in der vergangenen Dekade zur Verstärkung einer antizyklischen Haushaltspolitik genutzt. In den Jahren 2011 bis 2013 wird die Belastung bei Fortschreibung des derzeitigen Tarifs wieder ansteigen und sich – verglichen mit den Vorjahren – auf ein relativ hohes Niveau zubewegen. Korrekturen der Kalten Progression zum Jahr 2013, wie sie die Koalition anstrebt, können daher durchaus als sinnvoll angesehen werden. Die erforderliche Verbesserung des strukturellen Defizits muss dann allerdings über andere Maßnahmen vorgenommen werden.

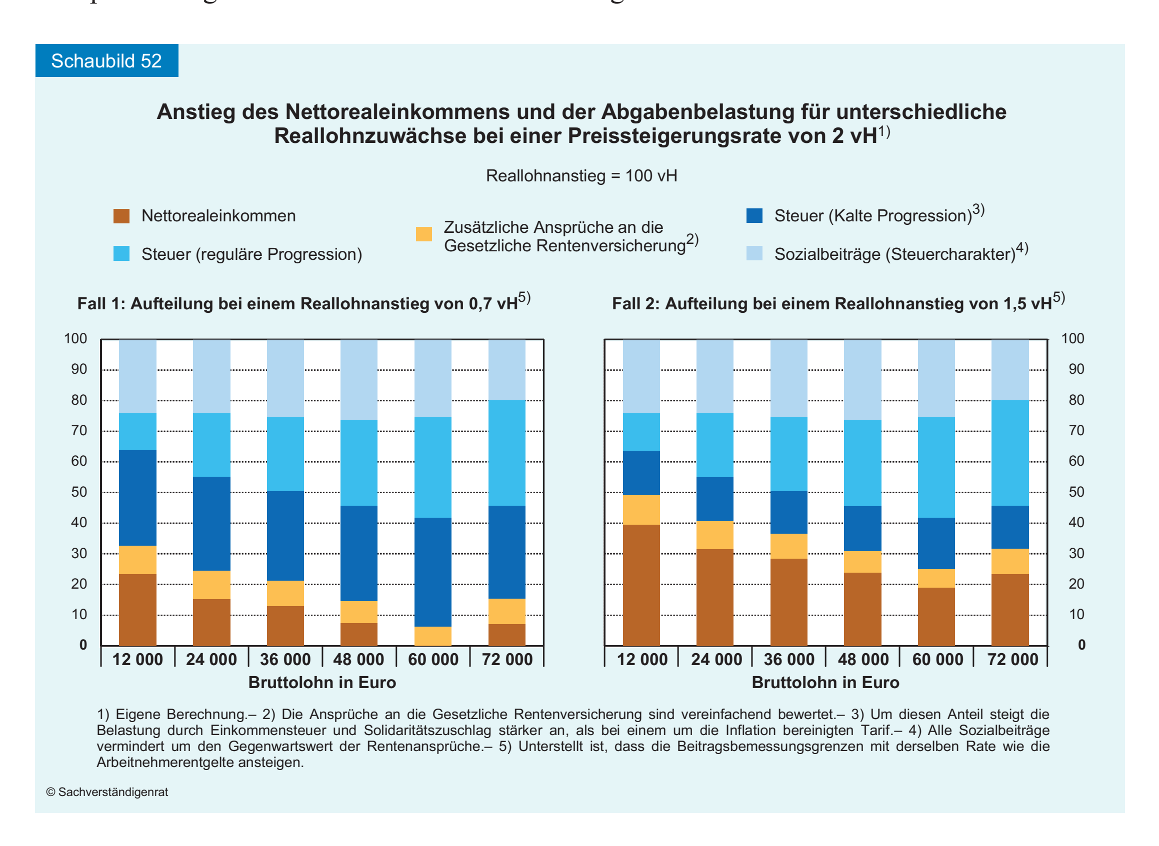
Ist die Kalte Progression kurzfristig ein Problem?

349. Über mehrere Jahre hinweg gesehen, stellt die Kalte Progression im Prinzip kein Problem dar, wenn der Gesetzgeber wie in den vergangenen Jahren diskretionär den Tarif anpasst. In einer kurzfristigen Betrachtung können allerdings weitere Probleme bestehen. Denn wenn der Tarif über mehrere Jahre bei relativ hohen Preissteigerungen konstant gehalten wird, kommt es zu einem hohen **Entzug an zusätzlicher Kaufkraft** bei den Steuerzahlern. Die Steigerung des für den privaten Konsum wichtigen Nettoeinkommens kann dann nicht mit dem Lohnwachstum mithalten. Dies kann antizyklisch wirken und somit zur Konjunkturstabilisierung beitragen. Wenn schwaches Wachstum aber mit hohen Inflationsraten einhergeht, dann sind die Wirkungen nicht mit dem Argument der Konjunkturstabilisierung zu rechtfertigen. Vorzuziehen wären in diesem Zusammenhang diskretionäre und damit zielgenaue Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung. Insoweit ist die Kalte Progression tatsächlich ein Problem.

350. Die in den Preissteigerungen begründeten Zusatzbelastungen können **beachtliche Reallohnzuwächse erforderlich** machen, um zumindest die private Kaufkraft der Steuerpflichtigen zu erhalten. Das Problem wird dadurch verschärft, dass durch die Sozialbeiträge und die Einkommensteuer in Deutschland für nahezu alle Einkommensbereiche eine hohe Grenzbelastung existiert. Unterstellt man Preissteigerungsraten von 2 vH, so werden insbesondere Steuerpflichtige, die mit ihrem Einkommen nahe der ersten Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von 42 vH liegen, erheblich belastet. Reallohnzuwächse von beispielsweise 0,7 vH – Zuwachs des Arbeitnehmerentgelts (Bruttolohn zuzüglich Sozialbeiträge des Arbeitgebers) – werden bei diesen quasi vollständig durch die Abgaben aufgezehrt (Schaubild 52 links, Seite 210). Diese Zuwachsrate liegt dabei sogar noch oberhalb der der Bruttolöhne und -gehälter der vergangenen Jahre.

Die absoluten Nettoeinkommensverluste durch die Kalte Progression sind allerdings weitgehend unabhängig von der Zuwachsrate des Reallohns, sodass die relativen Nettoeinkommenszuwächse bei Reallohnsteigerungen von beispielsweise 1,5 vH höher ausfallen. Aber auch hier kommen teilweise nur knapp 20 vH des Einkommensanstiegs bei den Arbeitnehmern an

(Schaubild 52, rechts). Eine Zuwachsrate in dieser Höhe wäre unter der Annahme einer anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung realistisch.



1) Eigene Berechnung.– 2) Die Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung sind vereinfachend bewertet.– 3) Um diesen Anteil steigt die Belastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag stärker an, als bei einem um die Inflation bereinigten Tarif.– 4) Alle Sozialbeiträge vermindert um den Gegenwartswert der Rentenansprüche.– 5) Unterstellt ist, dass die Beitragsbemessungsgrenzen mit derselben Rate wie die Arbeitnehmerentgelte ansteigen.

351. Die Berücksichtigung einer an dieser Stelle vereinfachend vorgenommenen Bewertung der **zusätzlichen gesetzlichen Rentenansprüche**, die infolge höherer geleisteter Beiträge entstehen, ändert das Bild nur wenig. Durch die Koppelung der Rentenhöhe an die Lohnsteigerungen besteht eine Art Inflationsschutz, sodass es zu keiner zusätzlichen Belastung durch Preissteigerungen kommen sollte. Die zusätzlichen Beiträge begründen daher einen realen Zuwachs an Rentenansprüchen. Angenommen ist hier, dass diese von den Arbeitnehmern zunächst nur mit 80 vH der geleisteten Beiträge bewertet werden, weil die Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung – insbesondere wegen des Nachhaltigkeitsfaktors – in Zukunft unterhalb des Marktniveaus liegen dürften.

Zudem wird berücksichtigt, dass die Rentenzahlungen in Zukunft stärker der Steuer unterliegen werden, sodass sich der Wertansatz nochmals um den Steuersatz in der Rentenbezugsphase reduziert. Letzterer wurde auf 80 vH des jeweils in den Beispielrechnungen gültigen Grenzsteuersatzes gesetzt. Der positive Effekt des Steuerabzugs der Rentenversicherungsbeiträge ist bei der Berechnung der Steuer bereits mindernd berücksichtigt und ist daher nicht nochmals an dieser Stelle zu erfassen. Diese vereinfachende Vorgehensweise ist in jedem Fall der Alternative vorzuziehen, die Rentenversicherungsbeiträge als vollständige Belastung zu behandeln. Im Einzelfall werden die Gegenwartswerte der Rentenbeiträge allerdings deutlich von den hier dargestellten abweichen. Um dies zu berücksichtigen, wäre eine Vielzahl von Fallunterscheidungen nach Alter, Lebens- und Einkommenserwartungen erforderlich. Wegen

dieser Schwierigkeiten wird auf die Bewertung der ebenfalls von den Beitragszahlungen abhängigen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung abgesehen.

352. Die Ergebnisse liefern einen Erklärungsbeitrag dafür, dass der private Konsum sich im derzeitigen Aufschwung nur sehr verhalten entwickelt, während die Lohnsteuereinnahmen teils zweistellige Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr aufweisen. Ähnlich positiv verläuft die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungen.

Beseitigung der Kalten Progression in Zeiten der Haushaltssanierung?

353. Die Kosten der Beseitigung der Zusatzbelastung durch inflationsbedingte Einkommenszuwächse wurden in der Literatur vielfach abgeschätzt. In Deutschland gilt die Faustregel, dass die Einführung eines inflationsindexierten Einkommensteuertarifs derzeit jährliche **Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd Euro** verursachen würde.

Dies kann man sich anhand folgender pauschaler Berechnung verdeutlichen. Eine Erhöhung der Löhne um 1 vH führte in den letzten Jahren zu einem durchschnittlichen Anstieg des Lohnsteueraufkommens in einer Höhe zwischen 1,8 vH und gut 1,9 vH (Boss et al., 2008). Nach Schätzungen des Sachverständigenrates auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 dürfte die Elastizität der Einkommensteuer mit 1,7 geringfügig niedriger liegen. Bei einem angenommenen Anstieg des Preisniveaus von 2 vH und Einkommenssteigerungen von 3 vH erhöhte sich damit das Steueraufkommen um rund 5,1 vH. Würde nur der Reallohnzuwachs in Höhe von 1 vH zusätzlich belastet, stiege das Aufkommen in konstanten Preisen um den Wert der Elastizität also um 1,7 vH. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate sind dies 3,7 vH [$1{,}017*1{,}02 \approx 1{,}037$]. Bei einem derzeitigen gesamten Einkommensteueraufkommen (vor Abzug des Kindergelds, vermindert um das Aufkommen der abgeltend besteuerten Einkommen, erhöht um den anteiligen Solidaritätszuschlag) von etwa 205 Mrd Euro ergeben sich steuerliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 2,9 Mrd Euro [$(5{,}1 \text{ vH} – 3{,}7 \text{ vH})*205 \approx 2{,}9$].

354. Diese Steuerausfälle treten jedoch **nur bei kurzfristiger Betrachtung** auf, langfristig ist anzunehmen, dass eine Bereinigung um die Kalte Progression wie in der Vergangenheit durch Einkommensteuertarifreformen stattfindet. Die kurzfristigen Effekte werden damit jedoch nur bedingt behoben. Es macht nämlich einen Unterschied, ob regelmäßig und in kurzen Zeitabständen von vielleicht ein oder zwei Jahren Tarifkorrekturen vorgenommen werden, oder ob der Tarif teilweise über fünf Jahre unverändert bleibt. Die Tarifkorrekturen müssten dabei nicht vollständig automatisch vorgenommen werden. Wichtiger erscheint, dass sich der Gesetzgeber verpflichtet, diese in kurzen Zeitabständen ernsthaft in Erwägung zu ziehen und als Regelfall und nicht als Ausnahme anzusehen. Beispielsweise wären bei der mittelfristigen Finanzplanung die Tarifkorrekturen im Vorhinein einzuplanen. Für Zwecke der Haushaltskonsolidierung bliebe eine Beibehaltung des Tarifs wie jede andere Steuererhöhung möglich. Entsprechendes wäre dann in Übereinkunft zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat zu regeln.

355. Die aktuellen **Konsolidierungsanforderungen** würden durch die Beseitigung der Kalten Progression allerdings nicht unwesentlich erhöht, sodass eine Gegenfinanzierung notwendig erscheint. Die Rückkehr zum im „Zukunftspaket" festgelegten Konsolidierungspfad würde bereits Spielräume in vergleichbarer Größenordnung eröffnen. Die Kosten der nicht gegenfinanzierten Energiewende, hierbei insbesondere die noch nicht endgültig aufgegebene Steuervergünstigung für energetische Sanierung, würden das Defizit ebenfalls um mehrere Milliarden erhöhen. Die aktuelle Lage ist für einen Umstieg auf eine systematische Beseitigung der Kalten Progression gleichwohl als geeignet anzusehen.

356. Zweifel an der Finanzierbarkeit eines „Tarifs auf Rädern" sind auch angesichts weiterer ungenutzter Einsparmöglichkeiten nicht zu begründen. Die Bundesregierung müsste jedoch den versprochenen **Abbau von Ausnahmen und Steuervergünstigungen** vorantreiben. Bislang hat sie allerdings eher das Gegenteil gemacht (Umsatzsteuerermäßigung für das Gaststättengewerbe, Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen, Förderung der energetischen Gebäudesanierung). Ökonomisch gibt es kaum Argumente für die positiven Wirkungen dieser Steuervergünstigungen. Selbst wenn Subventionen erforderlich wären, sind sie gerechter und zielgenauer außerhalb des Einkommensteuerrechts untergebracht.

357. Konkrete Steuervergünstigungen, deren Abbau Milliardenbeträge einbringen könnten, gibt es reichlich. Der Bundesrechnungshof hat beispielsweise die neu geschaffene **Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen** untersucht und stellt erhebliche Mitnahmeeffekte fest. Er empfiehlt die Abschaffung dieser Steuervergünstigung. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, im kommenden Jahr eine Evaluation des § 35a EStG durchzuführen. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob damit die hauptsächliche Zielsetzung, die Schwarzarbeit in Deutschland zu bekämpfen, tatsächlich erreicht wird. Gelingt dies nicht in einem Ausmaß, das die aufgrund von Mitnahmeeffekten entstehenden Steuerausfälle rechtfertigt, sollte die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen gestrichen werden.

358. Dass die **pauschalierte Dienstwagenbesteuerung** in vielen Fällen zu einer deutlich zu geringen Steuerschuld führt, ist ebenso bekannt (Diekmann et al., 2011). An dieser Stelle stieße eine Reform wohl auch nicht auf die Ablehnung der Opposition. Zu Gute halten muss man der derzeitigen Regelung, dass sie wenig deklaratorischen Aufwand für die Regelung eines verhältnismäßig komplexen Sachverhalts verursacht. Wie so oft gehen mit einer hohen Pauschalierung aber umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten einher und die Abweichungen zu einer theoretisch idealen, einzelfallgerechten Besteuerung sind teils erheblich. Da die derzeitige gesetzliche Regelung auch die alternative Besteuerung nach tatsächlichen Kilometersätzen und Fahrtenbuch erlaubt, ist davon auszugehen, dass von der pauschalierten Besteuerung überwiegend diejenigen Gebrauch machen, die anderenfalls höhere Steuern zu entrichten hätten. Insgesamt werden Steuerlasten von der Gruppe der Dienstwagennutzer auf die Gruppe der Nicht-Dienstwagennutzer überwälzt. Die höchste ungerechtfertigte Steuerersparnis erzielen dabei die Steuerpflichtigen mit den höchsten Steuersätzen, deshalb sind auch die Verteilungswirkungen kritisch einzustufen. Der derzeitige Zustand ist somit unbefriedigend. Denkbar erscheint unter Beibehaltung einer Pauschalierung zumindest die Jahreskilometerleistung

des Dienstwagens bei der Berechnung mit einzubeziehen. Im Zweifel sollte die private Nutzung eines Dienstwagens eher zu hoch als zu niedrig pauschal besteuert werden, da erstens kein Zwang zu einer privaten Nutzung besteht und zweitens Fahrtenbücher geführt werden können.

359. Als nächstes wäre an die ausgesprochen unpopuläre und politisch schwer durchsetzbare Abschaffung der **Steuerfreiheit der Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit** zu denken (JG 2003 Ziffern 497 ff.). Die Verteilungswirkungen sind bei dieser Regelung keinesfalls eindeutig. Besonders augenfällig geworden ist dies, als Fußballprofis einen hohen Anteil ihrer Bezüge als Zuschläge für Sonntagsarbeit deklariert haben. Diesem wurde dann aber durch eine Begrenzung des maximal zugrundezulegenden Stundenlohns auf 50 Euro Einhalt geboten. Gegen eine leistungsgerechte Entlohnung der nachts arbeitenden Krankenschwester spricht eine Abschaffung der Steuerfreiheit keineswegs. Deren Abgabenbelastung entfällt sowieso nur zu einem geringen Teil auf die Einkommensteuer. Tatsächlich werden beachtliche Vorteile eher von Krankenhausärzten als Krankenschwestern erzielt. Es ist Aufgabe der Tarifparteien, eine entsprechende Entlohnung durchzusetzen.

360. Immer wieder diskutiert – allerdings noch nicht zufriedenstellend geregelt – sind die **Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte**. Es lassen sich sowohl Fälle finden, in denen ein Steuerabzug gerechtfertigt wäre, als auch solche, in denen es sich um eine nicht begründete Subvention handelt. Entscheidend ist die Intention des Steuerpflichtigen. Liegt der Wohnort überwiegend aus privaten Gründen weit vom Arbeitsort entfernt, so dürfte man keinen Steuerabzug zulassen. Lässt sich hingegen der Wohnort aus anderen Gründen nicht näher an den Arbeitsort verlegen, wäre der Abzug gerechtfertigt. Derartige Probleme kennt das Steuerrecht zur Genüge. Der Abzug wird in Fällen, in denen nicht eindeutig zwischen privaten oder beruflichen Motiven unterschieden werden kann, in aller Regel versagt, so beispielsweise bei den Ausgaben für repräsentative Kleidung eines höheren Angestellten.

Auch die ökologischen Anreize der derzeitigen Regel sprechen für eine Abschaffung. Hinsichtlich der Entscheidung, ob der Wohnort nah am Arbeitsort (hohe Mietkosten, geringe Fahrtkosten) oder weiter entfernt (geringe Mietkosten, hohe Fahrtkosten) gewählt werden soll, bestehen steuerliche Anreize Pendlerdistanzen in Kauf zu nehmen, da der Fiskus sich nur an diesen beteiligt (Kronberger Kreis, 2008). Allenfalls für Ehepartner ließe sich ein Abzug der Fahrtkosten für die Entfernung zwischen den beiden Arbeitsorten begründen, denn diese ließen sich durch die Wohnortwahl nicht zwingend vermeiden (JG 2008 Ziffer 323).

2. Der „Mittelstandsbauch“

361. Als „Mittelstandsbauch“ wird der steilere Tarifverlauf in der ersten Progressionszone beim Grenzsteuersatzverlauf des derzeitigen Einkommensteuertarifs bezeichnet (Schaubild 53, Seite 215). Vermutet wird hierbei, dass dieser mittlere Einkommen übermäßig belastet. Der Einkommensteuertarifverlauf basiert zentral auf Gerechtigkeitsvorstellungen. Wissenschaftlich sind Aussagen über den „richtigen“ Tarifverlauf daher nur sehr eingeschränkt möglich. Jedoch können Verteilungs- und Anreizeffekte des „Mittelstandsbauchs“ betrachtet werden. Hierfür muss zunächst ein **Referenztarif** ohne „Mittelstandsbauch“ definiert werden.

Denkbar ist erstens, dass der derzeitige Tarifverlauf zur Generierung von Steueraufkommen besteht, also vor allem fiskalischen Zwecken dient, zweitens dass er der aufkommensneutralen und daher überwiegend optischen Absenkung des Eingangsteuersatzes dient oder drittens dass er eine isolierte Belastung mittlerer Einkommen herbeiführen soll. Korrespondierend gibt es drei mögliche Referenztarife, wobei Veränderungen des Spitzensteuersatzes und des Grundfreibetrags nicht in Betracht gezogen werden, da diese nicht mit dem „Mittelstandsbauch" in Verbindung stehen:

- Option 1: Bei unveränderten Einkommensgrenzen, Eingangs- und Spitzensteuersätzen führt eine Beseitigung des „Mittelstandsbauchs" (Schaubild 53, blaue Linie) zu erheblichen Mindereinnahmen von etwa 27 Mrd Euro.

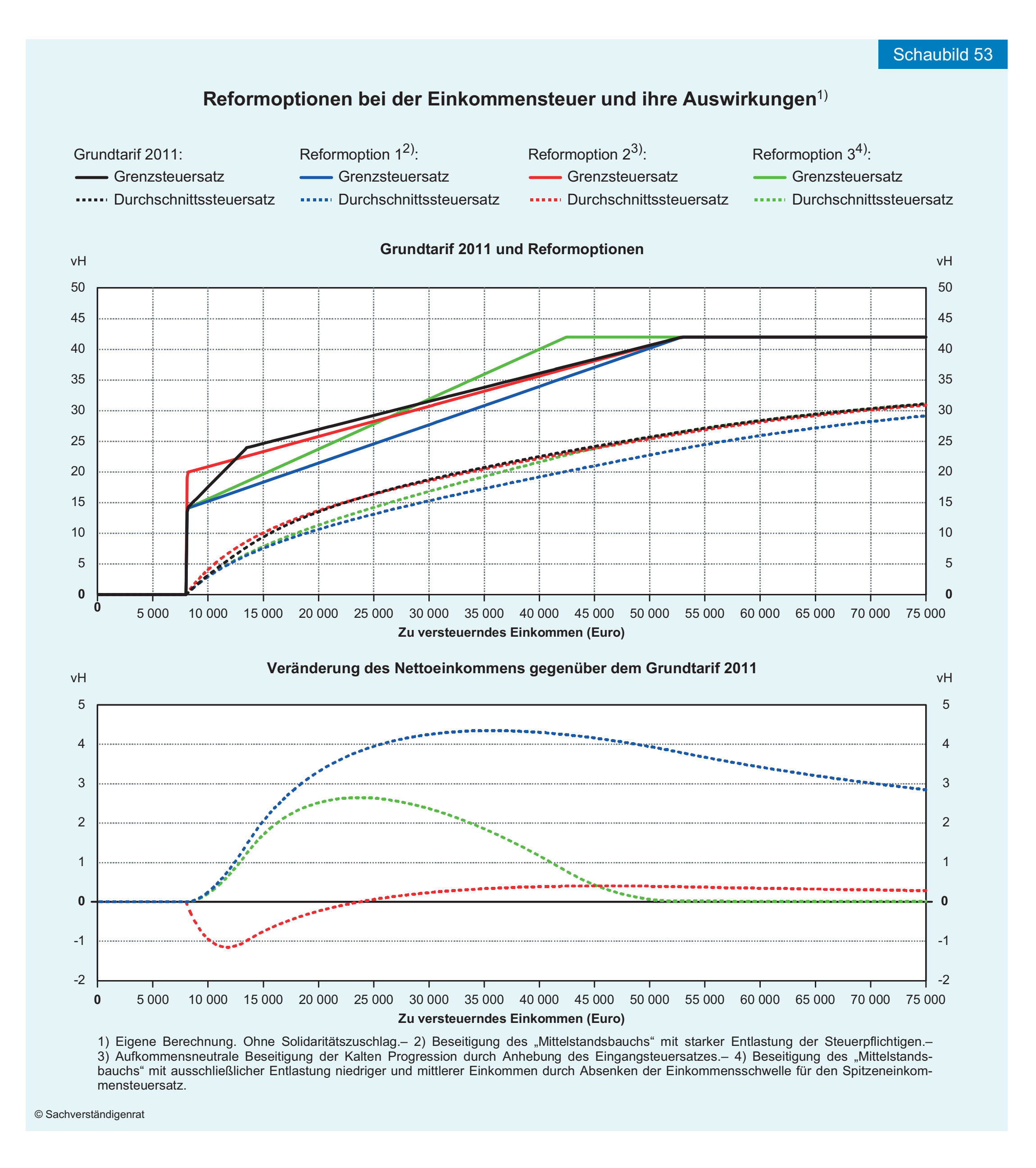
- Option 2: Eine aufkommensneutrale Erhöhung des Eingangsteuersatzes unter Beibehaltung der Einkommensgrenzen und des Spitzensteuersatzes (Schaubild 53, rote Linie) hat definitionsgemäß keine Mindereinnahmen.

- Option 3: Eine Beibehaltung der Steuersätze und eine Verringerung der Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes von 42 vH, um die Entlastung auf mittlere Einkommen zu beschränken (Schaubild 53, grüne Linie), ist mit Steuermindereinnahmen von etwa 12 Mrd Euro verbunden.

Für die Anreizeffekte sind die Grenzsteuersätze relevant. Fraglich ist, ob eine höhere Grenzbelastung im unteren oder im oberen Einkommensbereich schädlicher ist. In jedem Fall ist bei keinem der Tarifverläufe mit allzu starken Veränderungen zu rechnen, da sie sich weitgehend ähneln.

362. Ob eine Einkommensschicht durch einen Tarifverlauf be- oder entlastet wird, ist nicht unmittelbar aus dem Verlauf der Grenzsteuersätze ersichtlich. Dies kann durch eine Betrachtung der **Verteilungswirkungen** der Tarifoptionen geklärt werden. Diese sind hier als relative Veränderungen des Nettoeinkommens angegeben (Schaubild 53, unten). Bei den Optionen 1 und 3 ist ein „Mittelstandsbauch" gut zu erkennen, seine Abschaffung würde ein um mehrere Prozent erhöhtes Nettoeinkommen für mittlere Einkommen bedeuten. Bei der Option 2 kann dies hingegen nicht festgestellt werden. Hier kommt es stattdessen zu einer geringfügigen Umverteilung von unten nach oben. Sie besitzt somit negative Verteilungseigenschaften. Politisch erscheint die damit verbundene Erhöhung des Eingangsteuersatzes auf 19,9 vH kaum durchsetzbar.

Eine Entlastung niedriger bis mittlerer Einkommen kann zielgenau durch Option 3 erreicht werden. Bei dieser Option besteht der Nachteil, dass der Spitzensteuersatz bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 42 400 Euro greifen müsste. Allerdings wäre niemand gegenüber heute schlechter gestellt. Die Steuerausfälle beliefen sich auf gut 12 Mrd Euro. Option 1 entlastet mittlere und hohe Einkommen. Sie führt daher zu deutlich höheren Steuerausfällen von rund 27 Mrd Euro, sodass sie kaum gegenfinanziert werden könnte. Eine klare Empfehlung für eine der Optionen kann somit nicht gegeben werden. Option 1 scheidet derzeit aus, weil sie nicht mit den Konsolidierungsanforderungen der Schuldenregel vereinbar wäre.



1) Eigene Berechnung. Ohne Solidaritätszuschlag.– 2) Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ mit starker Entlastung der Steuerpflichtigen.– 3) Aufkommensneutrale Beseitigung der Kalten Progression durch Anhebung des Eingangsteuersatzes.– 4) Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ mit ausschließlicher Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen durch Absenken der Einkommensschwelle für den Spitzeneinkommensteuersatz.

Für Option 3 muss dies vermutlich ebenso gelten. Option 2 besitzt eigentlich keine Vorteile, außer dass der Grenzsteuersatzverlauf keinen „Knick“ mehr aufwiese.

363. Angesichts der Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten ist die Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ derzeit nicht realistisch. Wünschenswert wäre aber sicherlich eine Korrektur der Kalten Progression, bei der eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch einen Abbau von Steuervergünstigungen gegenfinanziert wird. Reformbemühungen müssten dann nicht auf die Beseitigung der Kalten Progression beschränkt bleiben, wenn dieser Abbau umfassend wäre. Vordringlich ist jedoch, den **Abbau der Kalten Progression** in regelmäßigen Abständen im Einkommensteuerrecht festzuschreiben. Dies würde auf Dauer den politischen Auseinandersetzungen um Entlastungen bei der Einkommensteuer einige Schärfe nehmen und somit zu einem rationalen Steuersystem beitragen.

Literatur

AG Haushaltsanalyse (2008) *Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen - Saarland - Schleswig-Holstein. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissionsdrucksache 102 neu.

Bach, S. und V. Steiner (2009) *Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen*, Wochenbericht des DIW 37/2009, 624-633.

Benz, T. und C. Hagist (2010) *Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg - Projektion und Reformoptionen, Forschungszentrum Generationenverträge*, Diskussionsbeitrag Nr. 42 - März 2010.

Benz, T. und B. Raffelhüschen (2011) *Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2009) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.

--- (2010a) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Bremen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.

--- (2010b) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Forschungszentrum Generationenverträge.

Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008) Der *deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9, 102-124.

Bundesministerium der Finanzen (2010) *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, Berlin.

Bundesregierung (2009) *Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2011) *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung*, Monatsbericht Oktober 2011, Frankfurt am Main, 15-40.

Diekmann, L., E. Gerhards, S. Klinski, B. Meyer, S. Schmidt und M. Thöne (2011) *Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland,* FiFo-Berichte, Nr. 13, Köln: FiFo.

Dietz, O. (2008) *Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte*, Wirtschaft und Statistik (10/2008), 862-866.

Heinemann, F., L. P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009) *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, Baden-Baden: Nomos.

Hofmann, M. und H. Seitz (2008) *Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West-Vergleich, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung*, 38, Berlin: DFG, 53-92.

Junkernheinrich, M. (2005) *Finanzwirksamkeit von Grenzgängern – Das Beispiel deutscher Pendler aus Frankreich ins Saarland*, Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, 259-274.

Kastrop, C., G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (2010) *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Bwv - Berliner Wissenschafts-Verlag.

Kronberger Kreis (2008) *Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale*, Argument Nr. 102, Berlin.

PricewaterhouseCoopers (2011) *Analyseergebnisse aus der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes*, Saarbrücken.

Reimer, E. (2011) *Rechtliche Begrenzungen kommunaler Haushaltsdefizite*, Darstellung im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Sierck, G. M. und M. Pöhl (2006) *Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz - Einsetzung eines „Sparkommissars"?*, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, Nr. WD3-249/06.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005) *Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2008) *Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?* Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Dezember 2008.

Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (2007) *Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen*, Sachstandsbericht an die Finanzministerkonferenz, Berlin.

SECHSTES KAPITEL

Energiepolitik: Erfolgreiche Energiewende nur im europäischen Kontext

Das Wichtigste in Kürze

Die energiepolitischen Leitlinien der Bundesregierung haben im Verlauf der vergangenen 14 Monate eine einschneidende Veränderung erfahren. So hatte die Bundesregierung im September des vergangenen Jahres ein umfassendes Energiekonzept beschlossen. Wichtige Elemente dieses Konzepts sind eine Reihe von **klimapolitischen Zielvorgaben**, mit denen bestehende Emissions- und Ausbauziele bis in das Jahr 2050 fortgeschrieben werden. Ein zentraler Bestandteil des Energiekonzepts war ursprünglich die **Laufzeitverlängerung** für Atomkraftwerke, somit sollte die Atomkraft als Brückentechnologie für den Übergang in das Zeitalter der erneuerbaren Energien genutzt werden. Nach der Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima hat die Bundesregierung jedoch eine **Kehrtwende** vollzogen und den endgültigen Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022 beschlossen. In der Konsequenz ist ein gänzlich anderes System der Energieversorgung aufzubauen. Die aktuellen energiepolitischen Weichenstellungen sind der Beginn dieses Prozesses, nicht dessen erfolgreicher Abschluss.

Die Umsetzung des Energiekonzepts und die Rücknahme der Laufzeitverlängerung haben vor allem Auswirkungen auf den deutschen **Strommarkt**, auf dem es bereits in den vergangenen Jahren zu wichtigen Veränderungen gekommen ist; vor allem durch die europaweite Liberalisierung des Markts und den finanziell geförderten Ausbau der erneuerbaren Energien. Beide Entwicklungen haben zu einer regionalen Entkoppelung von Stromerzeugung und Stromverbrauch geführt und damit einen erheblichen **Ausbau der Übertragungsnetze** erforderlich gemacht, der bislang jedoch nur zu einem geringen Teil realisiert ist. Insgesamt wird die Integration der erneuerbaren Energien in das Stromnetz bei der Umsetzung der Energiewende die größte Hürde darstellen.

Die Struktur der Stromerzeugung in Deutschland wird inzwischen stark von den **erneuerbaren Energien** beeinflusst. Der weitere Ausbau gemäß den Zielvorgaben des Energiekonzepts wird zu einer technologischen und finanziellen Herausforderung, die nur bewältigt werden kann, wenn die Förderung der erneuerbaren Energien streng am Prinzip der **Kosteneffizienz** ausgerichtet wird und Skaleneffekte konsequent ausgenutzt werden. Dazu muss vor allem die europäische Dimension der Energiewende stärker in den Blick genommen werden, damit die Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien dort aufgebaut werden, wo sie die besten Standortbedingungen vorfinden, wie etwa bei der Photovoltaik in Südeuropa.

Der Sachverständigenrat schlägt daher vor, die nationale Förderung der erneuerbaren Energien auf ein **Mengen- oder Quotensystem** in Form von Grünstromzertifikaten umzustellen. Damit würde eine technologieneutrale Förderung gewährleistet. In einem weiteren Schritt sollte dieses Fördersystem mit dem anderer Mitgliedsländer zusammengeführt werden, die bereits heute eine Mengensteuerung praktizieren oder dies planen. Langfristig ließe sich so eine Vereinheitlichung der Förderbedingungen in der Europäischen Union herstellen.

Durch den Umstieg auf ein Mengensystem ließe sich bei der Förderung der erneuerbaren Energien das reine Ausbauziel von technologiepolitischen Zielen trennen. Während der Kapazitätsausbau durch das Quotensystem gefördert würde, hätte die **Technologieförderung** durch separate, an innovationsökonomischen Prinzipien ausgerichtete Instrumente zu erfolgen.

I. Energiekonzept und Atomausstieg

364. Nach der Atomkatastrophe von Fukushima im März 2011 hat die Bundesregierung Ende Juni ein Gesetzespaket zur Beschleunigung der Energiewende in den Deutschen Bundestag eingebracht. Bei diesem sogenannten Energiepaket handelt es sich überwiegend um die Umsetzung von Vorhaben aus dem am 28. September 2010 von der Bundesregierung beschlossenen **Energiekonzept**. Darin beschreibt die Bundesregierung Umrisse einer Gesamtstrategie, mit der die Stromerzeugung in Deutschland bis zum Jahr 2050 so umgebaut werden soll, dass dann die erneuerbaren Energien den Hauptanteil übernommen haben. Ein Kernbestandteil des Energiekonzepts war ursprünglich die Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre. Dieses Vorhaben wurde als eine der ersten Maßnahmen aus dem Energiekonzept umgesetzt und nach dem Atomunfall im Rahmen des Energiepakets wieder zurückgenommen.

Mit der Rücknahme der Laufzeitverlängerung erfährt die lang anhaltende Debatte um die friedliche Nutzung der Kernenergie eine Zäsur. Durch den Beschluss zur Einleitung einer umfassenden Energiewende, die im Vorhaben, den vollständigen Atomausstieg innerhalb des kommenden Jahrzehnts zu bewerkstelligen, ihren aktuell spürbarsten Ausdruck findet, wird deutlich, dass es in der Frage der Kernenergie **kein Zurück** mehr geben wird. Zudem belegt die Tatsache, dass die klimapolitischen Ziele des Energiekonzepts trotz der mit dem Atomausstieg verbundenen zusätzlichen Herausforderungen nicht revidiert wurden, die Ernsthaftigkeit des Bemühens um eine umfassende Energiewende. Somit wird in der Zukunft ein gänzlich anderes System der Energieversorgung aufzubauen sein, vor allem durch die Integration der erneuerbaren Energien.

Energiekonzept der Bundesregierung

365. Das Energiekonzept der Bundesregierung besteht aus einer Reihe von klimapolitischen **Zielvorgaben** und Ausbauzielen für die erneuerbaren Energien sowie in einem Bündel von **Gesetzesänderungen**, mit dem das Erreichen der Ausbauziele erleichtert werden soll. Es reiht sich in eine Folge nationaler Gesetzes- und Maßnahmenpakete zum Klimaschutz ein, die angestrebte Obergrenzen für die Emission von Treibhausgasen sowie technologie- und energieträgerspezifische Ziele enthalten. Mit dem Energiekonzept werden bestehende Ziele teilweise ergänzt und bis in das Jahr 2050 fortgeschrieben. In einigen Fällen werden damit Vorgaben der EU-Kommission in die nationalen Zielvorgaben übernommen.

366. So bekräftigt die Bundesregierung im Energiekonzept das schon im Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP) aus dem Jahr 2007 enthaltene Ziel, die **Treibhausgasemissionen** bis zum Jahr 2020 um 40 vH gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren. Darüber hinaus enthält das Energiekonzept Ziele für die Verminderung des fossilen Energieverbrauchs und zur Förderung von Umwelttechnologien. Insbesondere wurden die Zielvorgaben für das Jahr 2020 aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der Europäischen Union bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Der **Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch** soll demnach von aktuell 11 vH bis zum Jahr 2050 auf 60 vH gesteigert werden.

Ausgehend von dem im Integrierten Energie- und Klimaprogramm angestrebten Ziel, den **Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung** bis zum Jahr 2020 von derzeit 17 vH auf 35 vH zu steigern, soll gemäß dem Energiekonzept bis zum Jahr 2050 ein Anteil von 80 vH erreicht werden. Des Weiteren soll der **Stromverbrauch** bis zum Jahr 2020 um 10 vH und bis zum Jahr 2050 um 25 vH gegenüber dem Jahr 2008 sinken. Minderungsziele werden ebenfalls für den Primärenergieverbrauch und den Endenergieverbrauch im Verkehrsbereich festgelegt (Tabelle 24).

Tabelle 24

Klima- und energiepolitische Ziele des Energiekonzepts der Bundesregierung

	Ausgangslage	Zielvorgaben			
	2010	2020	2030	2040	2050
Veränderungen (vH):					
Treibhausgasemissionen gegenüber 1990	– 23	– 40	– 55	– 70	– 80
Primärenergieverbrauch gegenüber 2008	– 1	– 20	.	.	– 50
Stromverbrauch gegenüber 2008	– 2	– 10	.	.	– 25
Endenergieverbrauch im Verkehrsbereich gegenüber 2005	– 1	– 10	.	.	– 40
Anteile in vH:					
Erneuerbare Energien am Bruttoendenergieverbrauch	*11*	*18*	*30*	*45*	*60*
Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch	*17*	*35*	*50*	*65*	*80*

Quellen: AGEB, AGEE, BMU, Bundesregierung, UBA

367. Diese Vorgaben zielen nach Auffassung der Bundesregierung nicht auf eine Punktlandung ab, sondern sollen allen Beteiligten eine Orientierung über einen zu erwartenden Entwicklungspfad geben. Wie ein Vergleich mit den bisher erreichten Reduktionen und Ausbauerfolgen verdeutlicht, handelt es sich um **äußerst ambitionierte Vorhaben**, mit denen im Hinblick auf die grundlegende Struktur der Bereitstellung und Nutzung von Energie völliges Neuland betreten wird. Insbesondere dürfte die Aufgabe, angesichts der naturgemäßen Volatilität der erneuerbaren Energien weiterhin ein sehr hohes Maß an Versorgungssicherheit zu gewährleisten, eine nicht zu unterschätzende Herausforderung darstellen.

Die Bundesregierung will den Fortschritt in Richtung der Ziele regelmäßig auf Grundlage einer wissenschaftlich fundierten Überprüfung ermitteln lassen. Dieser **Monitoring-Bericht** soll künftig jährlich von BMWi und BMU unter Beteiligung der anderen betroffenen Ressorts erstellt und nach Beschlussfassung im Kabinett dem Deutschen Bundestag und Bundesrat zugeleitet werden. Der Monitoring-Bericht wird erstmal Ende des nächsten Jahres für das Jahr 2011 vorliegen. Zusätzlich wird alle drei Jahre ein **Fortschrittsbericht** erarbeitet. Der erste Fortschrittsbericht im Jahr 2014 wird auf einer mehrjährigen Datenbasis beruhen, um dazu beizutragen, Trends besser zu erkennen. Zur wissenschaftlichen Begleitung des Monitoring-Prozesses wurde inzwischen eine Kommission aus Energieexperten eingerichtet.

368. An konkreten Maßnahmen enthält das Energiekonzept unter anderem eine Neufassung des **Erneuerbare-Energien-Gesetzes** (EEG). Mit Hilfe der darin enthaltenen Maßnahmen soll die Kosteneffizienz bei der Förderung der erneuerbaren Energien verbessert, die Systemintegration gefördert und die Transparenz des Gesetzes gesteigert werden. Hierzu wird unter anderem eine sogenannte Marktprämie eingeführt, die Anreize zur Stromeinspeisung in Zeiten starker Nachfrage setzen soll, um die Systemintegration der erneuerbaren Energien zu erleichtern. Grundlegende Änderungen an der Vergütungsstruktur des EEG sind im Energiekonzept nicht vorgesehen.

Darüber hinaus sieht das Energiekonzept eine Reihe von **Änderungen im Verwaltungsrecht** vor, mit denen Hindernisse für den Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere bei der Offshore-Windenergie und beim Netzausbau, abgebaut und dadurch eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erreicht werden soll.

369. Um die Klimaschutzziele zu geringeren Kosten erreichen zu können, war eine **Laufzeitverlängerung** der Atomkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre Kernbestandteil der ursprünglichen Fassung des Energiekonzepts. Die Verlängerung der Laufzeiten wurde am 28. Oktober 2010 vom Deutschen Bundestag beschlossen. Zur Abschöpfung eines Teils der daraus resultierenden Zusatzgewinne wurde gleichzeitig eine **Kernbrennstoffsteuer** eingeführt, durch die dem Bundeshaushalt zusätzliche Einnahmen in Höhe von 2,3 Mrd Euro jährlich zufließen sollten (Ziffer 303). Darüber hinaus sollte zusammen mit einem Teil der Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten das neu eingerichtete **Sondervermögen „Energie- und Klimafonds**“ gespeist werden, mit dem die Förderung innovativer Technologien bei der Erzeugung, Speicherung, Verteilung und Nutzung von Energie bestritten werden soll.

370. Nach der Reaktorkatastrophe am 11. März 2011 im japanischen Fukushima hat die Bundesregierung jedoch eine **atompolitische Kehrtwende** vollzogen. Bereits am 14. März 2011 entschied sie, alle 17 deutschen Kernkraftwerke einer umfassenden Sicherheitsprüfung zu unterziehen. Zunächst wurden die sieben ältesten Kraftwerke in einem sogenannten **Moratorium** für die Dauer von drei Monaten vom Netz genommen (Moratoriumsmeiler). Im Juni 2011 beschloss die Bundesregierung dann, die in den langfristigen klimapolitischen Zielvorgaben angelegte Energiewende durch eine Rücknahme der Laufzeitverlängerung zu beschleunigen und bis zum Jahr 2022 die Nutzung der Kernenergie zu beenden. Die übrigen Bestandteile des Energiekonzepts blieben unverändert.

371. Bei diesem Beschluss stützte sich die Bundesregierung auf die Empfehlungen der ad hoc gegründeten Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung. Sie kam zu dem Schluss, dass ein Atomausstieg innerhalb eines Jahrzehnts aus ethischen Gründen geboten und aus technischer Sicht möglich sei. Ausgangspunkt der Überlegungen der Kommission war die Einsicht, dass es sich bei der Frage nach der grundsätzlichen Rolle der Kernenergie in der Energieversorgung um eine **gesellschaftliche Wertentscheidung** handelt. Demnach erfordere die Reaktorkatastrophe in Japan eine Neubewertung der mit der Nutzung der Kernenergie verbundenen Risiken, wenngleich diese Risiken objektiv keinen Veränderungen unterlagen. Die Empfehlung der Ethik-Kommission zum binnen eines Jahrzehnts umzusetzenden endgül-

tigen Atomausstieg gründet auf einer Abwägung zwischen der ökonomischen Effizienz, der sozialen Ausgewogenheit und der ökologischen Verträglichkeit, die allesamt in einem übergreifenden **Leitbild nachhaltigen Wirtschaftens** unverzichtbar sind (Expertise 2010).

372. Die mit der Rücknahme der Laufzeitverlängerung verbundene Änderung des Atomgesetzes wurde zusammen mit sieben weiteren Gesetzen, die der Umsetzung der im Energiekonzept vorgesehenen Maßnahmen dienen, in den Deutschen Bundestag eingebracht und dort am 30. Juni 2011 beschlossen. Diese von der Bundesregierung als **Energiepaket** bezeichneten acht Gesetze setzen die geplanten Änderungen im Verwaltungsrecht um und beinhalten neben der Rücknahme der Laufzeitverlängerung eine Novelle des EEG zur Förderung der Systemintegration der erneuerbaren Energien und zur Vereinfachung der Vergütungssätze (Kasten 14).

Dem Entwurf des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes stimmten so gut wie alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu. Nur die Fraktion der Partei DIE LINKE war geschlossen dagegen. Der Bundesrat hat sich am 8. Juli 2011 mit dem Gesetzespaket befasst. Mit Ausnahme des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden stimmte er allen Gesetzen zu.

Kasten 14

Das Energiepaket der Bundesregierung

Mit dem Begriff „Energiepaket“ bezeichnet die Bundesregierung ein Paket von acht Gesetzen, die am 30. Juni 2011 im Deutschen Bundestag und am 8. Juli 2011 im Bundesrat verhandelt wurden. Mit Ausnahme des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes sollen die anderen sieben Gesetze jeweils zur Umsetzung des von der Regierung im September 2010 beschlossenen Energiekonzepts beitragen. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Gesetze:

Das **Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes** nimmt die erst am 28. Oktober 2010 vom Deutschen Bundestag beschlossene Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke zurück. Das Gesetz beendet die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität bis Ende des Jahres 2022. Für alle Kernkraftwerke wird darin ein verbindliches Ende der Berechtigung zum Leistungsbetrieb festgelegt. Die sieben vom Moratorium betroffenen Kernkraftwerke und der wegen zahlreicher Zwischenfälle zurzeit ohnehin abgeschaltete Reaktor Krümmel werden nicht wieder ans Netz gehen. Je nachdem, wie die Betreiber der Atomkraftwerke von den im Atomgesetz des Jahres 2002 vorgesehenen Übertragungsmöglichkeiten für Restlaufzeiten Gebrauch gemacht hätten, könnte das letzte Atomkraftwerk nun unter Umständen sogar etwas früher abgeschaltet werden.

Mit dem **Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (EEG-Novelle 2012)** will die Bundesregierung die Kosteneffizienz bei der Förderung der erneuerbaren Energien verbessern, die Markt- und Systemintegration fördern und zur Vereinfachung und Transparenz des EEG beitragen. Die EEG-Novelle behält die bisher geltenden Vergütungsstrukturen im Wesentlichen bei. In einigen Punkten wurde das Vergütungssystem jedoch stark vereinfacht. Für die Windenergie an Land wurde der Systemdienstleistungsbonus für Neuanlagen bis zum 31. Dezember 2014 (bisher befristet bis zum 31. Dezember 2013) und für Bestandsanlagen bis zum 31. Dezember 2015 verlängert. Zur För-

derung der Markt- und Systemintegration wurden eine **optionale Marktprämie** und eine **Flexibilitätsprämie** in das Gesetz aufgenommen, durch die zusätzliche Anreize zur Stromeinspeisung in Zeiten starker Nachfrage gesetzt werden sollen. Zugleich wurden die Anspruchsschwellen für eine Ausnahme von der EEG-Umlage für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes deutlich abgesenkt.

Das **Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden** fügt dem Baugesetzbuch eine Klimaschutzklausel hinzu, die vorsieht, dass Bauleitpläne künftig dazu beitragen sollen, „den Klimaschutz, insbesondere auch durch eine klimagerechte Stadtentwicklung, zu fördern“. Das Gesetz erleichtert ferner die Festsetzungsmöglichkeiten zum Einsatz und zur Nutzung insbesondere von Photovoltaikanlagen an oder auf Gebäuden. Um das sogenannte Repowering – also den Ersatz alter, durch leistungsstärkere Anlagen – zu unterstützen, kann in Zukunft in Bebauungsplänen festgehalten werden, dass Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn nach deren Errichtung andere Windenergieanlagen innerhalb einer Frist zurückgebaut werden.

Der **Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden** sieht vor, dass bei Wohngebäuden, die vor 1995 gebaut wurden, Aufwendungen für solche Maßnahmen, die im Regelfall als nachträgliche Herstellungskosten mit 2 vH oder 2,5 vH hätten abgeschrieben werden können, nun mit 10 vH abgeschrieben werden dürfen. Das Gesetz hätte die öffentlichen Haushalte, bei voller Jahreswirkung, mit einer Summe von 1,5 Mrd Euro belastet, von der mehr als die Hälfte von den Ländern und Gemeinden zu tragen gewesen wäre. Der Bundesrat hat deshalb dem Gesetz bislang die Zustimmung verweigert.

Das **Erste Gesetz zur Änderung schifffahrtsrechtlicher Vorschriften** zielt darauf ab, Vorratshaltungen von Genehmigungen für Offshore-Projekte zu vermeiden und Genehmigungen zu bündeln. Die Notwendigkeit dieses Gesetzes zeigt sich an der Tatsache, dass gegenwärtig zwar 25 Windparks auf See genehmigt, aber erst drei errichtet sind.

Mit dem **Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (Netzausbaubeschleunigungsgesetz)** soll der Ausbau der Stromnetze der Höchstspannungsebene und der Hochspannungsebene beschleunigt werden. Das Gesetz führt für die Transportleitungen von Elektrizität mit überregionaler Bedeutung eine bundeseinheitliche Fachplanung unter dem Dach der Bundesnetzagentur ein.

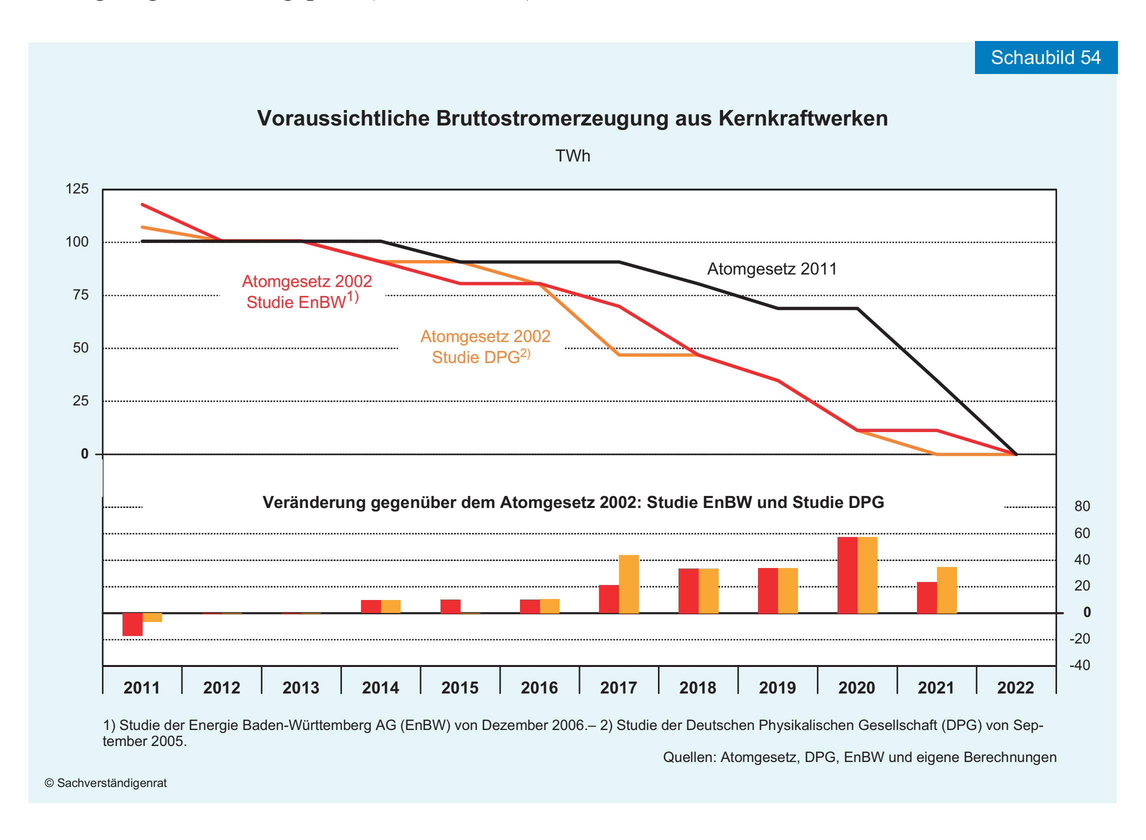
Das **Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften** beinhaltet in erster Linie Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes, mit denen die Bedarfsplanung für die Übertragungsnetze neu geregelt wird. Mit dem Gesetz wird erstmals eine koordinierte, gemeinsame Netzausbauplanung aller Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber gewährleistet. Ferner ist der Staat nun durch die Bundesnetzagentur auf sämtlichen Stufen der Bedarfsplanung mit einbezogen.

Durch die Verkürzung der Laufzeiten sind keine Einnahmen aus den Zusatzgewinnen der Kernkraftwerksbetreiber mehr zu erwarten. Ein Teil dieser Einnahmen sollte ursprünglich das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ speisen. Ebenfalls sinken die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer. Zur Kompensation dieses Einnahmeausfalls weist das **Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“** dem Fonds jetzt alle Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten zu. Ursprünglich vorgesehen war, nur den über 900 Mio Euro hinausgehenden Teil der Versteigerungserlöse hierfür heranzuziehen.

Atomausstieg

373. Mit der Rücknahme der Laufzeitverlängerung ist die Politik im Wesentlichen auf den vor Beginn der Legislaturperiode gültigen **Ausstiegspfad** zurückgekehrt. Legt man die durchschnittliche Bruttostromerzeugung der vergangenen drei Jahre zugrunde, dann lässt die erneute Novelle des Atomgesetzes für das Jahr 2012 einen geringfügigen Rückgang der Bruttostromerzeugung aus Kernkraft gegenüber dem im Atomgesetz von 2002 festgelegten Ausstiegspfad erwarten. Im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2022 verläuft der Ausstieg aus der Kernenergie hingegen vermutlich langsamer, als im rot-grünen Ausstiegsbeschluss vorgesehen. Das letzte Kernkraftwerk wird zwar ebenfalls im Jahr 2022 vom Netz gehen, bis dahin sind jedoch einige Kraftwerke länger in Betrieb, als dies unter dem Atomgesetz aus dem Jahr 2002 zu erwarten gewesen wäre.

Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass die Kraftwerksbetreiber im Atomgesetz des Jahres 2002 über weitergehende Möglichkeiten zur Übertragung von **Reststrommengen** verfügten, was die Prognose des ursprünglichen Ausstiegspfads deutlich erschwert. Selbst wenn man verschiedene, mit dem Atomgesetz 2002 konsistente, Ausstiegspfade betrachtet, ändert sich die grundsätzliche Tendenz nicht: Der durch die Novelle des Atomgesetzes im Jahr 2011 festgelegte Ausstiegspfad entspricht im Großen und Ganzen dem zu Beginn der Legislaturperiode gültigen Ausstiegspfad (Schaubild 54).



1) Studie der Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) von Dezember 2006.– 2) Studie der Deutschen Physikalischen Gesellschaft (DPG) von September 2005.

Quellen: Atomgesetz, DPG, EnBW und eigene Berechnungen

374. Die Verlängerung der Laufzeiten um durchschnittlich zwölf Jahre im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2030 hätte verschiedenen Studien gemäß zu einem um 0,4 ct/kWh bis 2,5 ct/kWh geringeren Großhandelspreis für Strom geführt. Das Bruttoinlandsprodukt hätte in diesem

Zeitraum um 0,1 vH bis 0,6 vH höher gelegen als unter dem aktuell gültigen Ausstiegspfad (Kasten 15). Kumuliert entsprechen diese Unterschiede einem Betrag von bis zu 120 Mrd Euro (IER/RWI/ZEW, 2010). Im Umkehrschluss ist daher durch die Rücknahme der Laufzeitverlängerung für einen Übergangszeitraum ein leichter Rückgang des Produktionspotenzials zu erwarten, der vermutlich teilweise durch die Abschaltung der Moratoriumsmeiler im zweiten Quartal des Jahres 2011 schon realisiert wurde.

Kasten 15

Kosten des Atomausstiegs

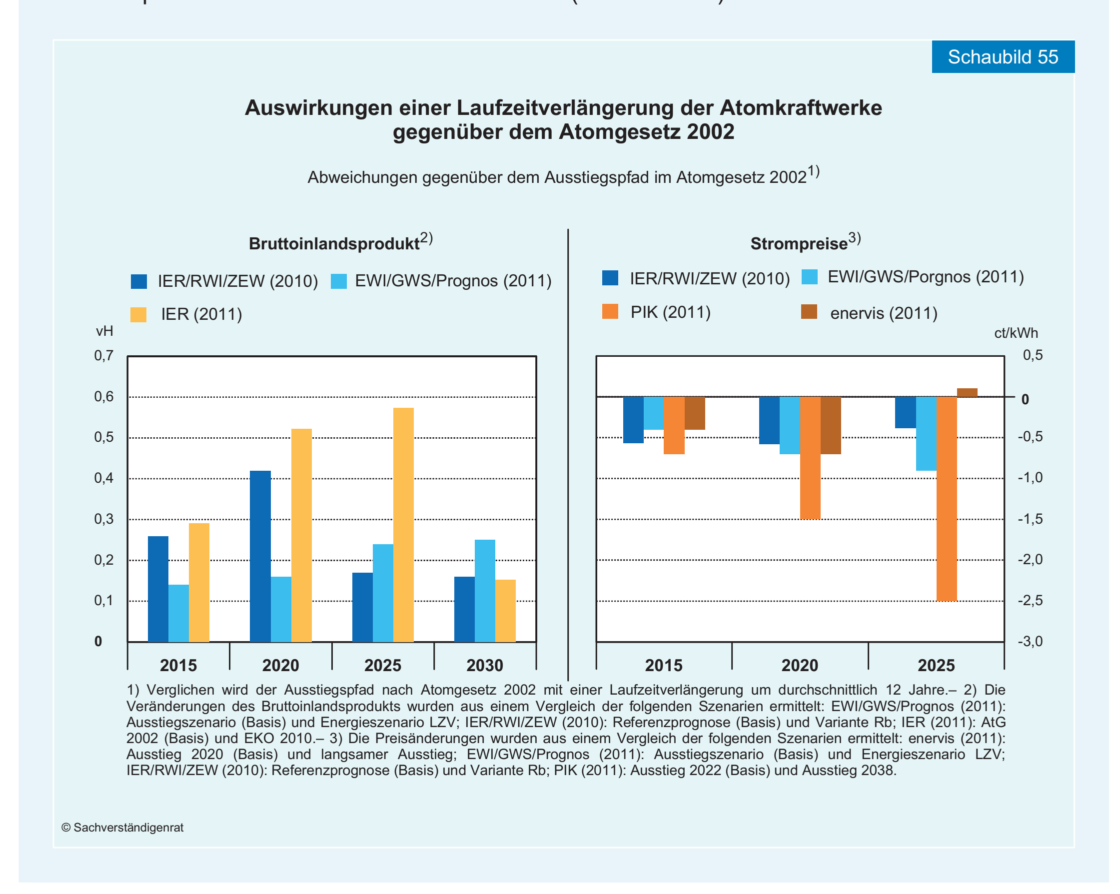
Im Vorfeld der Verabschiedung des Energiekonzepts der Bundesregierung im September 2010 ist eine Reihe von Studien erstellt worden, die mögliche langfristige Entwicklungspfade der deutschen Energieversorgung in Abhängigkeit von verschiedenen Annahmen, unter anderem über die Laufzeit der Atomkraftwerke und die Entwicklung der Energienachfrage, der Rohstoffpreise und der Bevölkerungszahl, aufzeigen. Ein Teil dieser Studien kann dazu genutzt werden, die Auswirkungen der ursprünglich im Energiekonzept vorgesehenen Laufzeitverlängerung um durchschnittlich zwölf Jahre auf die Strompreise und das Bruttoinlandsprodukt abzuschätzen.

Dazu können alle Studien herangezogen werden, die sowohl ein **Ausstiegsszenario** beinhalten, das in etwa dem durch das Atomgesetz aus dem Jahr 2002 vorgegebenen Ausstiegspfad entspricht, als auch ein Verlängerungsszenario mit einem Ausstiegspfad, bei dem die Laufzeiten der Atomkraftwerke demgegenüber um ungefähr zwölf Jahre verlängert werden. Dies entspräche einer Abschaltung des letzten Atomkraftwerks im Zeitraum von 2035 bis 2038. Sofern die Unterschiede dieser Szenarienpaare im Wesentlichen auf die Laufzeit der Atomkraftwerke beschränkt sind, kann das erste Szenario als ein Basisszenario verwendet werden. Die Auswirkungen einer Laufzeitverlängerung auf die Strompreise ergeben sich dann aus der Abweichung der Strompreise im **Verlängerungsszenario** von denen im Basisszenario. Nach dem gleichen Prinzip können auch die Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt berechnet werden. Da der Atomausstieg nach der Rücknahme der Laufzeitverlängerung durch die Atomgesetznovelle des Jahres 2011 wieder im Wesentlichen gemäß dem Atomgesetz in der Fassung des Jahres 2002 erfolgt, entsprechen die derart ermittelten Effizienzgewinne durch eine Laufzeitverlängerung spiegelbildlich den geschätzten Kosten des Atomausstiegs.

Insgesamt lassen sich fünf Studien identifizieren, die Ausstiegspfade mit den oben beschriebenen Eigenschaften betrachten und den Strompreis in den unterschiedlichen Szenarien explizit ausweisen (enervis energy advisors, 2011; EWI/GWS/Prognos, 2011; IER, 2011; IER/RWI/ZEW, 2010; PIK und Universität Leipzig, 2011). In allen Studien wird der Strompreis für die unterschiedlichen Szenarien anhand eines Strommarktmodells ermittelt, das den deutschen Kraftwerkspark im Projektionszeitraum größtenteils auf Ebene der Kraftwerksblöcke abbildet. Dabei werden die variablen Kosten des Kraftwerksparks (spezifische Brennstoffkosten, Nutzungsgrad, Kosten für Emissionsrechte) und die spezifischen Anfahr- und Abfahrkosten der Kraftwerksblöcke berücksichtigt (Kondziella et al., 2011; Ellersdorfer et al., 2008).

Um die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer veränderten Erzeugungsstruktur zu untersuchen, koppeln einige Studien das Strommarktmodell mit einem makroökonomischen Modell. Dabei handelt es sich in der Regel um ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell, in dem beispielsweise die Auswirkungen höherer Strompreise auf die Privaten Konsumausgaben, die Bruttowertschöpfung in den einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft und der aus dem Ersatz der Atomkraftwerke resultierende Investitionsbedarf berücksichtigt werden.

Trotz der Unterschiede in den Annahmen über relevante Variablen den exakten Ausstiegspfad kommen die Studien bezüglich der Auswirkungen einer Laufzeitverlängerung auf die Großhandelspreise für Strom und das Bruttoinlandsprodukt zu ähnlichen Ergebnissen. In den betrachteten Studien fällt der Strompreis im Verlängerungsszenario im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2030 um 0,4 ct/kWh bis 2,5 ct/kWh geringer aus als im jeweiligen Basisszenario. Gemessen an den projizierten Pfaden für den Großhandelspreis entspricht dies einem Rückgang um 10 vH bis 30 vH. Das Bruttoinlandsprodukt liegt in den Verlängerungsszenarien um 0,1 vH bis 0,6 vH über den entsprechenden Werten der Basisszenarien (Schaubild 55).



1) Verglichen wird der Ausstiegspfad nach Atomgesetz 2002 mit einer Laufzeitverlängerung um durchschnittlich 12 Jahre.– 2) Die Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts wurden aus einem Vergleich der folgenden Szenarien ermittelt: EWI/GWS/Prognos (2011): Ausstiegszenario (Basis) und Energieszenario LZV; IER/RWI/ZEW (2010): Referenzprognose (Basis) und Variante Rb; IER (2011): AtG 2002 (Basis) und EKO 2010.– 3) Die Preisänderungen wurden aus einem Vergleich der folgenden Szenarien ermittelt: enervis (2011): Ausstieg 2020 (Basis) und langsamer Ausstieg; EWI/GWS/Prognos (2011): Ausstiegszenario (Basis) und Energieszenario LZV; IER/RWI/ZEW (2010): Referenzprognose (Basis) und Variante Rb; PIK (2011): Ausstieg 2022 (Basis) und Ausstieg 2038.

375. Der trotz der dauerhaften Abschaltung der Moratoriumsmeiler nur geringfügige Rückgang der Erzeugungskapazitäten gegenüber dem ursprünglichen Ausstiegsbeschluss darf zudem nicht darüber hinweg täuschen, dass es sich bei der zeitgleichen Abschaltung von Kraftwerken in einer Größenordnung von 5 000 MW ohne vorherige Ankündigung um ein bisher noch nicht aufgetretenes Ereignis handelt. In extremen Witterungssituationen, wie zum Beispiel an kalten Wintertagen, an denen eine hohe Last im Netz herrscht und gleichzeitig ein Betriebsmittel, etwa ein Transformator, eine Leitung oder ein Kraftwerk, ausfällt (sogenannter n-1 Fall), könnte daher die Netzstabilität an ihre Grenzen stoßen. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass eine solche Situation mit dem vorhandenen Eingriffsinstrumentarium der Übertragungsnetzbetreiber gerade noch beherrschbar wäre (Bundesnetzagentur, 2011).

Allerdings weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass die Systemsicherheit des Übertragungsnetzes bereits vor dem Moratorium an Tagen mit hoher Windeinspeisung nur durch

Allerdings weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass die Systemsicherheit des Übertragungsnetzes bereits vor dem Moratorium an Tagen mit hoher Windeinspeisung nur durch umfassende Eingriffe der Übertragungsnetzbetreiber gewährleistet werden konnte. Durch das Moratorium hat sich die Situation verschärft (Bundesnetzagentur, 2011). Dieser Umstand verdeutlicht, welch große Herausforderungen der grundlegende Umbau des Energiesystems in den kommenden Jahrzehnten aufwerfen wird, wenn noch weit größere Anteile des naturgemäß volatilen Stroms aus erneuerbaren Energien in das Netz zu integrieren sind.

Die Energiewende als gesellschaftliche Herausforderung

376. Die energiepolitischen Weichenstellungen des Jahres 2011 verwandeln die langfristigen klimapolitischen Ziele der Bundesregierung von einer abstrakten, mehrere Jahrzehnte entfernt gewähnten Aufgabe zu einer konkreten gesellschaftlichen Herausforderung. Das Gelingen dieses Projekts wird von den Weichenstellungen und Erfolgen wie Misserfolgen der **kommenden Jahre** abhängen. Denn das Ausrufen des mittelfristigen Ziels des völligen Atomausstiegs und die Festlegung langfristiger Ziele für den Umbau des Systems der Energieversorgung sind noch lange nicht gleichbedeutend mit ihrem Erreichen.

Aufgrund der nur schwerlich zu vermeidenden Ziel- und Interessenkonflikte, der zu erwartenden technischen und wirtschaftlichen Probleme und der zu leistenden Innovationsanstrengungen dürfte bereits die Bewerkstelligung des endgültigen Atomausstiegs binnen eines Jahrzehnts alle gesellschaftlichen Kräfte in erheblichem Maße fordern. Insbesondere werden die beim Umbau des Systems der Energieversorgung entstehenden Kosten immer wieder aufs Neue mit **konkurrierenden Nutzungsmöglichkeiten** der volkswirtschaftlichen Ressourcen abzuwägen sein, um die stetige demokratische Legitimierung dieses Projekts zu sichern.

377. Dennoch sind mit dem Einstieg in die umfassende Energiewende durchaus große Chancen verbunden. Nicht zuletzt bietet sie die Möglichkeit, zu demonstrieren, dass eine moderne Industriegesellschaft ohne erhebliche Wohlfahrtsverluste aus der Kernenergie aussteigen kann. Darüber hinaus dürfte das Ende der kontroversen gesellschaftlichen Debatte über die Nutzung der Kernenergie eine gewisse Planungssicherheit bei den betroffenen Akteuren schaffen, selbst wenn sich diese im Einzelnen einen anderen Ausgang gewünscht hätten. Ein **Scheitern** der Energiewende dürfte hingegen der angestrebten Vorbildrolle beim Ausstieg aus der Kernenergie einen Bärendienst erweisen. Dies kann sich Deutschland daher auf keinen Fall leisten.

Allerdings kann die Energiewende nur gelingen, wenn nicht nur die Chancen eines derartigen Erfolgs diskutiert, sondern auch die **Interessen- und Zielkonflikte** ernst genommen werden, die damit unweigerlich verbunden sind. Diese Konflikte drohen bei allen drei Elementen des Leitbilds der Nachhaltigkeit: dem ökonomischen, dem sozialen und dem ökologischen. Aus der Sicht der **ökologischen Verträglichkeit** dürfte beispielsweise der erhebliche Ausbau der Erzeugungskapazitäten der erneuerbaren Energien und der parallel dazu benötigten Netzinfrastruktur in Zukunft selbst in Konflikt mit Fragen des Umweltschutzes und des Erhalts der natürlichen Lebensräume geraten.

Zudem wird die Energiewende im Hinblick auf die ökonomische Effizienz und die soziale Ausgewogenheit große Herausforderungen aufwerfen. Somit ist einerseits die Prämisse zu bedenken, dass **volkswirtschaftliche Ressourcen** so sparsam für die gesellschaftlichen Ziele einzusetzen sind, dass alternative Möglichkeiten ihrer Nutzung so wenig wie möglich in Mitleidenschaft gezogen werden. Und andererseits sollte man ebenfalls der Prämisse folgen, dass mehrheitlich gewünschte gesellschaftliche Ziele nicht zu Lasten einer **einkommensschwachen Minderheit** der Gesellschaft umgesetzt werden dürfen. Um dies zu gewährleisten, sind die energiepolitischen Weichenstellungen dieses Jahres als der Beginn eines Prozesses aufzufassen, nicht als dessen erfolgreicher Abschluss.

II. Strommarkt

378. Der Verzicht auf die Laufzeitverlängerung und die Verabschiedung des Energiepakets betreffen alle Bereiche der Energieversorgung. Insbesondere gilt dies für den Strommarkt, für den die Abschaltung der Moratoriumsmeiler und die Fortschreibung der Ausbauziele für die erneuerbaren Energien eine weitere entscheidende Weichenstellung bedeuten. Zuvor hatten bereits die **Liberalisierung** des Strommarkts im Jahr 1998 und der seit dem Jahr 2000 politisch geförderte Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien für einschneidende Veränderungen gesorgt. Beide Maßnahmen führten zu einer räumlichen Entkoppelung von Stromerzeugung und Verbrauch, durch die ein Ausbau der Stromnetze notwendig wurde.

Allein um die Integration der bis zum Jahr 2020 geplanten Kapazitäten an erneuerbaren Energien in das Stromnetz zu gewährleisten, muss das Hochspannungsnetz um insgesamt 4 450 km ausgebaut werden. Die Kosten für diesen Netzausbau werden auf die Strompreise umgelegt und damit den Endverbraucherpreis für Strom weiter erhöhen, der schon jetzt durch eine Reihe von Steuern und Abgaben, nicht zuletzt für die Förderung der erneuerbaren Energien, belastet wird. Wenngleich bis zum Jahr 2020 die Kostensteigerungen aller Voraussicht nach noch zu verkraften sein werden, wird die **Systemintegration** der erneuerbaren Energien bei den derzeitigen Ausbauplänen ab dem Jahr 2020 eine große technische, politische und finanzielle Herausforderung darstellen.

1. Determinanten des Großhandelspreises

379. Die Ware Strom ist ein netzgebundenes Gut. Um den Strom von den Erzeugern zu den Endverbrauchern liefern zu können, bedarf es eines Verteilungs- und Transportnetzes. Allerdings liegen beim Bau eines Stromnetzes die durchschnittlichen Kosten je installiertem Kilometer über den Kosten für eine geringfügige Erweiterung des Netzes (den Grenzkosten). Somit ist ein einziges Netz die ökonomisch effizienteste Lösung zum Transport von Strom. Das Stromnetz genügt daher den Eigenschaften eines **natürlichen Monopols**, wodurch der Strommarkt stets durch staatliche Eingriffe und eine Tendenz zu vermachteten Marktstrukturen geprägt war.

380. Bis in die 1990er-Jahre bestand der Strommarkt in Deutschland aus zahlreichen Gebietsmonopolen. Hierbei handelte es sich zumeist um vertikal integrierte Unternehmen, die sowohl die Kraftwerke zur Stromerzeugung betrieben als auch über die Verteilungs- und

Transportnetze verfügten und die Belieferung der Endkunden übernahmen. In dieser Zeit bestand kaum Wettbewerb zwischen den Stromanbietern. Stromkunden mussten ihren Strom in der Regel entweder von einem **regionalen Gebietsmonopolisten** beziehen oder selber produzieren. Die Eigenerzeugung rechnete sich aber nur für Unternehmen mit einem sehr hohen Strombedarf. Die Preissetzung orientierte sich daher weitestgehend an den Durchschnittskosten der regionalen Erzeuger.

In den 1990er-Jahren suchte die Politik gezielt nach Möglichkeiten, einzelne Ebenen des Strommarkts für den Wettbewerb zu öffnen. Die **Liberalisierung** wurde unter anderem durch die EU-Kommission vorangetrieben, die im Jahr 1992 einen ersten Richtlinienvorschlag zur Schaffung eines wettbewerblich organisierten Binnenmarkts für die Elektrizitätsversorgung vorlegte. Dieser Vorschlag mündete in die am 19. Februar 1997 in Kraft getretene EU-Binnenmarktrichtlinie Elektrizität. Im Jahr 1998 wurde diese Richtlinie durch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) in deutsches Recht umgesetzt und die vollständige Öffnung des hiesigen Elektrizitätsmarkts für den Wettbewerb eingeleitet.

381. Seit der zweiten Novelle des EnWG im Jahr 2005 müssen Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Strom wirtschaftlich getrennt durchgeführt werden. Die Netzebene, als natürliches Monopol, ist seitdem einer ex ante-Regulierung unterworfen. Obwohl die Marktliberalisierung zu mehr Wettbewerb im Energiesektor führen sollte, hat sich der Wettbewerb auf diesen Marktebenen lange Zeit noch nicht im vollen Umfang entfaltet (Monopolkommission, 2008). Stattdessen bildete sich eine **oligopolistische Struktur** mit vier großen Stromerzeugern heraus, die Strom nicht in größerem Umfang in die Stammgebiete der anderen Anbieter liefern (Wolter und Reuter, 2005). Die Preisbildung unterliegt seitdem nicht mehr der Durchschnittskalkulation vertikal integrierter Gebietsmonopolisten. Stattdessen wird an der Strombörse durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ein einheitlicher Großhandelspreis bestimmt.

Stromnachfrage

382. Im Jahr 2009 wurden in Deutschland 511 Mrd Kilowattstunden (kWh) Strom verbraucht. Davon entfielen mit 45 vH nahezu die Hälfte auf die Industrie, weitere 27 vH auf die Haushalte, 23 vH auf Gewerbe, Handel und Dienstleistungen, 3 vH auf den Verkehrssektor, in dem elektrische Energie bislang ausschließlich für den Schienenverkehr eine Rolle spielt, und 2 vH auf die Landwirtschaft (BDEW, 2010). Betrachtet man allein die Industrie und das Gewerbe, so wird deutlich, dass mindestens 70 vH des Stromverbrauchs auf **Wirtschaftsaktivitäten** entfallen und damit mehr oder weniger direkt zum Erhalt des Lebensstandards beitragen.

Die in der Fachterminologie als Last bezeichnete Stromnachfrage unterliegt starken tageszeitlichen und saisonalen **Schwankungen**. Nachfragespitzen treten an Werktagen um die Mittagszeit sowie am späten Nachmittag und Abend auf. An Wochenenden verläuft das Nachfrageprofil flacher und bewegt sich auf einem insgesamt niedrigeren Niveau. Der starken Schwankungen unterliegende Lastverlauf stellt für die Elektrizitätsversorgung eine Herausforderung dar, da Strom nicht in erforderlichem Umfang gespeichert werden kann. Zu jedem

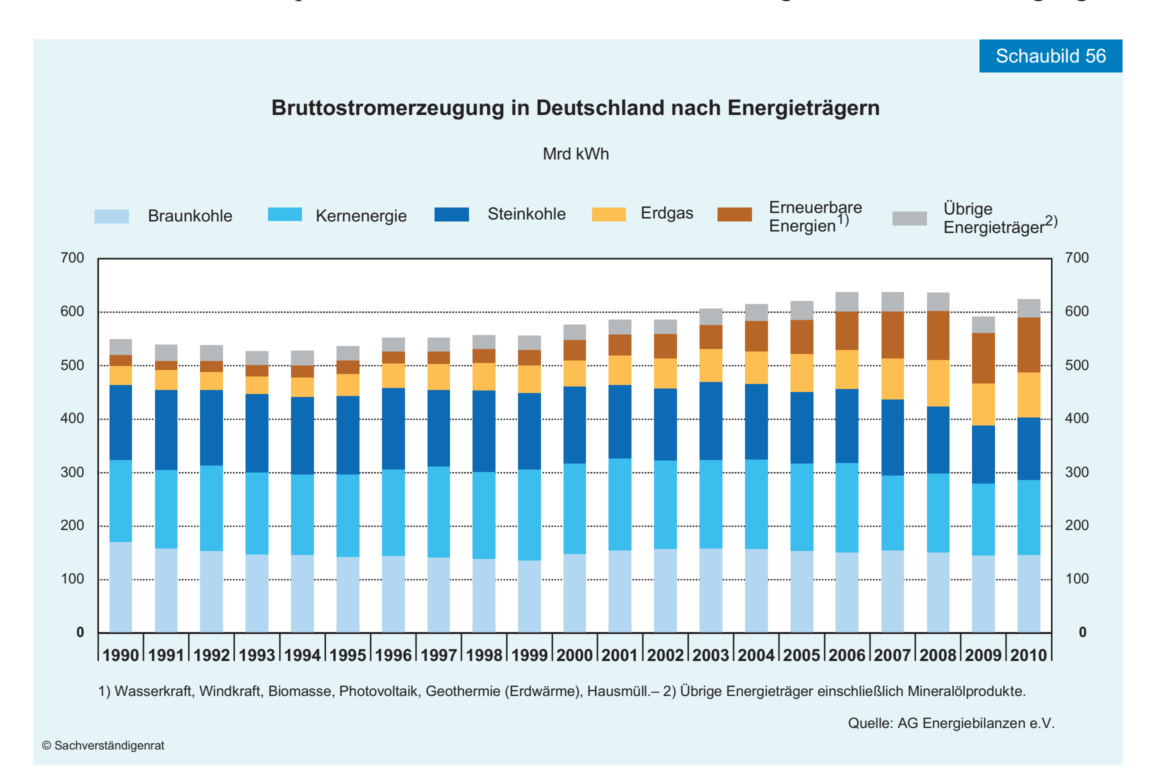
383. Insgesamt reagiert die Stromnachfrage nur relativ verhalten auf Änderungen der Strompreise. Allerdings muss hier zwischen dem **Anpassungsverhalten** in der kurzen und langen Frist unterschieden werden. Haushaltskunden verfügen kurzfristig nur über eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Nachfrage an steigende Strompreise anzupassen, da sie ihre Ausstattung mit Elektrogeräten in dieser Frist nur schwer ändern können. Bei anhaltend hohen Strompreisen lohnt sich in der langen Frist jedoch ein Ersatz der Haushaltsgeräte durch verbrauchsärmere Modelle. Empirische Studien identifizieren daher regelmäßig größere Preiselastizitäten der Stromnachfrage von Haushaltskunden in der langen Frist.

In einer Meta-Analyse von 36 Studien der Stromnachfrage von Haushaltskunden finden die Autoren eine durchschnittliche kurzfristige **Preiselastizität** von -0,35 und eine durchschnittliche langfristige Elastizität von -0,85 (Espey und Espey, 2004). In der langen Frist führt daher ein Anstieg des Strompreises um 1 vH zu einem Rückgang der nachgefragten Menge von 0,85 vH. Für Industriekunden ist dieser Zusammenhang nicht wesentlich anders. Im Schnitt identifizieren Studien hier eine kurzfristige Preiselastizität von -0,2 und eine langfristige Elastizität von -0,6 (Simmons et al., 2011).

Stromangebot

384. In Deutschland werden verschiedene Technologien für die Erzeugung von Strom eingesetzt. Den größten Anteil an der Stromerzeugung hatte im Jahr 2010 mit 145,9 Mrd kWh die Braunkohle. Dies entspricht einem Anteil von 23,4 vH an der gesamten Stromerzeugung in

Schaubild 56



1) Wasserkraft, Windkraft, Biomasse, Photovoltaik, Geothermie (Erdwärme), Hausmüll.– 2) Übrige Energieträger einschließlich Mineralölprodukte.

Quelle: AG Energiebilanzen e.V.

Höhe von 623,9 Mrd kWh, gefolgt von der Kernenergie mit 140,6 Mrd kWh (22,5 vH), der Steinkohle mit 117,4 Mrd kWh (18,8 vH), den erneuerbaren Energien mit 102,3 Mrd kWh (16,4 vH) und Erdgas mit 83,7 Mrd kWh (13,4 vH). Von besonderer Bedeutung ist die Zunahme der Stromerzeugung aus **erneuerbaren Energien**, deren Anteil im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2010 stark gestiegen ist (Schaubild 56). Bei einem leichten Rückgang der Stromerzeugung aus Kohle und Kernenergie wurde der Anstieg der Stromerzeugung um 13,5 vH im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2010 daher vornehmlich durch die erneuerbaren Energien und die Stromerzeugung aus Gas gedeckt.

In der kurzen Frist ist dieser Erzeugungsmix als weitgehend unveränderlich zu betrachten, denn die Stromerzeuger werden versuchen, die Stromnachfrage mit dem bestehenden **Anlagenpark** zu decken. Langfristig kann es jedoch zu Veränderungen im Erzeugungsmix kommen, vor allem wenn Anlagen ihre maximale Nutzungsdauer erreicht haben oder aus gesetzlichen Gründen vom Netz gehen und durch neue Anlagen ersetzt werden müssen.

385. Der deutsche Strommarkt ist auf der Erzeugungsebene weitgehend durch vier große, regional voneinander abgeschottet operierende Anbieter geprägt, die Markteintritte produktiverer Stromerzeuger unter Umständen behindern. Das Angebotsverhalten der am Markt bereits etablierten Stromerzeuger kann jedoch näherungsweise durch Modelle nachgebildet werden, in denen Unternehmen ihre Produkte zu **kurzfristigen Grenzkosten** anbieten (Ellersdorfer et al., 2008). Diese bezeichnen diejenigen Kosten, die bei der Produktion einer zusätzlichen Einheit anfallen. Auf dem Strommarkt entsprechen die Grenzkosten weitestgehend den variablen Kosten. Sie umfassen unter anderem die spezifischen Brennstoffkosten und den Preis für die Emissionszertifikate. Die variablen Kosten werden zudem durch die Auslastung eines Kraftwerks beeinflusst.

386. Ordnet man die zur Stromerzeugung als kurzfristiges Angebot zur Verfügung stehenden Erzeugungskapazitäten aufsteigend nach ihren Grenzkosten, erhält man die sogenannte **Merit-Order**. Dabei wird sich in der Regel eine klare Ordnung nach den eingesetzten Technologien ergeben. Die Merit-Order gibt an, in welcher Reihenfolge die Kraftwerke in einem Markt mit vollständigem Wettbewerb zur Deckung der tageszeitlich und jahreszeitlich schwankenden Nachfrage herangezogen werden. Sie entspricht damit der kurzfristigen Angebotskurve. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Merit-Order nicht von Vornherein festgelegt wird, sondern vielmehr endogen beim Handel mit Strom entsteht. Kraftwerke mit geringeren Grenzkosten werden stets in der Lage sein, die Nachfrage zu geringeren Preisen zu decken als Anlagen, die sich weiter oben in der Merit-Order befinden. Dadurch werden Kraftwerke mit geringeren Grenzkosten bevorzugt zur Deckung der Nachfrage ausgewählt.

Die geringsten Grenzkosten im deutschen Kraftwerkspark hat die Stromerzeugung aus Wasserkraft, Kernenergie und Braunkohle. Kraftwerke mit diesen Technologien besitzen aufgrund ihrer Kostenstruktur eine hohe **Einsatzpriorität** und werden zur Abdeckung der sogenannten Grundlast herangezogen. Steinkohle- und Speicherwasserkraftwerke, die Mehrzahl der Gaskraftwerke, sowie Biomasse- und Biogaskraftwerke weisen höhere Grenzkosten auf, sind aber für das tägliche Anfahren und Abfahren geeignet. Sie werden zur Deckung der Mittellast ein-

gesetzt. Kurzzeitig auftretende Nachfragespitzen werden von Kraftwerken abgedeckt, die für den Betrieb mit häufig wechselnder Leistung ausgelegt sind. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Pumpspeicherkraftwerke, Gasturbinen, Öl- und Gaskraftwerke mit relativ hohen Grenzkosten.

387. Bei der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern (Steinkohle, Braunkohle, Erdgas) werden **Treibhausgase** emittiert. Etwa die Hälfte der jährlich in Deutschland ausgestoßenen Treibhausgase stammt aus dem Energiesektor. Die Emission von klima- und umweltschädlichen Treibhausgasen ist mit negativen Externalitäten verbunden, die ohne einen entsprechenden staatlichen Eingriff in der Strompreisbildung nicht berücksichtigt werden. Insbesondere lagern sich Treibhausgase in der Atmosphäre ab und tragen so zu einem Anstieg der Durchschnittstemperatur bei, der – von einer erheblichen regionalen Ungleichverteilung der Lasten abgesehen, bei der Mitteleuropa vermutlich vergleichsweise günstig abschneiden wird – künftig mit hohen Kosten verbunden sein dürfte (Tol, 2010).

In der Europäischen Union werden daher seit dem Jahr 2005 die Treibhausgasemissionen der Energieversorger und energieintensiven Industriesektoren durch den **Emissionsrechtehandel** begrenzt (Ziffern 413 ff.). Da die Stromproduzenten die Opportunitätskosten der Emissionsrechte – also die durch ihren Einsatz bei der Stromerzeugung entgangenen Möglichkeiten zur Veräußerung der Rechte an Dritte – in ihrer Preissetzung berücksichtigen, erhöht der Emissionsrechtehandel zwangsläufig die variablen Kosten der Stromproduktion, und zwar umso stärker, je emissionsintensiver die verwendete Technologie ist.

Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien

388. Eine Sonderstellung nimmt die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ein. Diese Technologien könnten derzeit zumeist nicht kostendeckend am Markt betrieben werden. Sie werden daher durch einen garantierten Netzanschluss, einen Einspeisevorrang und einen garantierten Mindestabnahmepreis vom Gesetzgeber **gefördert**. Durch die gesetzlich gesicherte Möglichkeit zur vorrangigen Abnahme können diese Anlagen unabhängig von der Merit-Order jederzeit Strom produzieren. Der herkömmliche Kraftwerkspark muss dann zu jedem Zeitpunkt lediglich noch den von den erneuerbaren Energien nicht gedeckten Teil der Nachfrage bedienen (Residuallast). Auf diese Weise werden die teilweise erheblichen durchschnittlichen Kosten, die mit der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien verbunden sind, bei der Ermittlung der Großhandelspreise völlig ausgeblendet. Sie treten an anderer Stelle zutage, nämlich bei den Abgaben der Endverbraucher (Ziffern 378 ff.). In der mittleren und langen Frist hat der Anteil der erneuerbaren Energien unter Umständen Rückwirkungen auf die Zusammensetzung des übrigen Kraftwerksparks.

389. Die Zusammensetzung des Kraftwerksparks kann sich ändern, wenn Altkapazitäten außer Betrieb genommen werden oder Kernkraftwerken die Betriebserlaubnis entzogen wird. In diesem Fall entsteht ein Bedarf an **Ersatzkapazitäten**. Welche Ersatztechnologien zum Einsatz kommen, hängt nicht zuletzt von den Fixkosten der Anlagen und den zu erwartenden Lauf- und Einsatzkosten ab. Hierzu zählen Kapitalkosten, Instandhaltungskosten und Personalaufwand. Von Bedeutung für die Technologiewahl ist ebenfalls die Entwicklung des übri-

gen Kraftwerksparks. Für die Integration des steigenden Anteils stark schwankender Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien bedarf es vor allem flexibler Kraftwerke, die einfach hoch- oder heruntergeregelt werden können. Hierzu sind unter anderem Gaskraftwerke geeignet. Es ist allerdings angesichts der geografischen Konzentration der Gasvorkommen in Russland denkbar, dass bei einem verstärkten Zubau von Gaskraftwerken die Importpreise für Gas spürbar anziehen könnten.

390. Nicht zu unrecht wird die Befürchtung geäußert, dass bei einem steigenden Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung eine Amortisation der Fixkosten konventioneller Kraftwerke wegen des Rückgangs ihrer Einsatzzeiten nicht mehr gewährleistet wäre. In diesem Fall würden Ersatzinvestitionen in den Kraftwerkspark unterbleiben. Aus ökonomischer Sicht dürfen jedoch Gleichgewichtseffekte auf den Strompreis nicht unberücksichtigt bleiben. Ein Rückgang des Stromangebots kann zu **Preissteigerungen** führen, unter denen sich die Installation neuer Kapazitäten rechnet. In Studien zur zukünftigen Entwicklung des Strommarkts, die diesen Preiseffekt berücksichtigen und bei denen der langfristige Kraftwerkspark endogen bestimmt wird, findet ein Ersatz alter Anlagen zumindest teilweise statt, wenngleich die Stromimporte aus dem Ausland zunehmen (IER/RWI/ZEW, 2010).

Preisbildung und Stromgroßhandel

391. Seit der Liberalisierung des Strommarkts bilden sich die Großhandelspreise auf dem Spot- und Terminmarkt. Am **Spotmarkt** wird Strom entweder in sogenannten Over-The-Counter (OTC)-Geschäften oder an Strombörsen gehandelt. Beim OTC-Geschäft verständigen sich die Handelspartner bilateral über den Preis und die Lieferbedingungen des Stroms. Im Gegensatz dazu werden beim Börsenhandel alle Transaktionen mit standardisierten Verträgen abgewickelt. Der börsenbasierte Stromhandel vollzieht sich in Deutschland an der European Energy Exchange AG in Leipzig. Der Börsenpreis unterliegt dabei, ebenso wie die Stromnachfrage, starken tageszeitlichen und saisonalen Schwankungen. Im Jahr 2010 betrug der Durchschnittspreis in Grundlastzeiten 4,7 ct/kWh (EEX Phelix Base) und in Spitzenlastzeiten 5,5 ct/kWh (EEX Phelix Peak).

392. Der Großhandelspreis bestimmt, welche Kraftwerke Strom in das Netz einspeisen. Zu einem gegebenen Zeitpunkt sind das genau diejenigen Kraftwerke, deren variable Kosten durch den Strompreis gedeckt werden. Damit sind die variablen Kosten genau des Kraftwerks **preisbestimmend**, dessen Angebot als letztes hinzugenommen wird, um die aktuelle Nachfrage zu befriedigen. In der Regel sind daher nicht alle Kraftwerke durchgehend ausgelastet. Grundlastkraftwerke mit geringen variablen Kosten liefern häufiger Strom als Spitzenlastkraftwerke. Grundsätzlich ist daher zwischen der installierten Leistung und der Nettostromerzeugung eines Kraftwerks zu unterscheiden.

So überstieg beispielsweise der Anteil der Stromerzeugung aus mit Kernenergie oder Braunkohle betriebenen **Grundlastkraftwerken** im Jahr 2009 mit 47 vH deren Anteil von 26 vH an der installierten Kraftwerkskapazität. Umgekehrt hatte die dargebotsabhängige Windkraft einen Anteil von 17 vH an der installierten Leistung, trug aber lediglich 7 vH zur gesamten Stromerzeugung bei (BDEW, 2010). In besonderem Maße klafft diese Lücke bei der Erzeu-

gung von Strom aus Photovoltaik, bei der im Jahr 2009 diese Größen 6,5 vH beziehungsweise 1,1 vH betrugen.

393. In Phasen eines Überangebots kann es auf dem Strommarkt zu **negativen Preisen** kommen. Zum Beispiel, wenn die Industrie eine geringe Nachfrage aufweist und gleichzeitig Windenergieanlagen sehr viel Strom einspeisen. Da Strom nicht in den erforderlichen Mengen gespeichert werden kann, müssen in Situationen hoher Angebotsüberschüsse Kraftwerke gezielt heruntergeregelt werden. Allerdings ist dies bei Grundlastkraftwerken sehr teuer. Heruntergefahren werden diejenigen Kraftwerke, für die das Herunter- und wieder Hochfahren die geringsten Kosten verursacht.

Seit dem 4. September 2008 lässt die EEX aus diesem Grund negative Preise bei den Day-ahead-Auktionen zu. In Zeiten negativer Preise müssen Stromproduzenten, die keinen Einspeisevorrang genießen, für die Einspeisung in das Stromnetz zahlen. In diesem Fall sorgt das Preissignal dafür, dass nur die Anlagen Strom in das Netz einspeisen, bei denen das Herunterfahren mit den höchsten Kosten verbunden ist (Andor et al., 2010). Negative Preise sind seitdem an der Börse wiederholt aufgetreten. Ein **Extremfall** trat in der Nacht auf den 4. Oktober 2009 ein, als eine feiertagsbedingte geringe Stromnachfrage mit einer hohen Einspeisung aus Windkraftanlagen zusammentraf. An der Strombörse wurde zu diesem Zeitpunkt ein negativer Preis von 50 ct/kWh knapp unterschritten. Es ist abzusehen, dass die Häufigkeit einer durch negative Strompreise angezeigten Überproduktion zunehmen wird, wenn der Ausbau der erneuerbaren Energien wie angestrebt weiter massiv fortgeführt wird.

2. Stromnetze, Systemintegration und Endverbraucherpreise

Stromnetze

394. Die Lieferung des Stroms vom Erzeuger zum Verbraucher muss über das Stromnetz vorgenommen werden. Das deutsche Stromnetz hat eine Länge von insgesamt rund 1,78 Mio Kilometer (BDEW 2010). Es besteht aus **vier verschiedenen Ebenen**, welche unterschiedliche Spannungen führen. Das in das europäische Verbundnetz integrierte Höchstspannungsnetz arbeitet mit einer Spannung von 200 kV bis 380 kV und wird auch als Übertragungsnetz bezeichnet. An diese Netzebene sind die großen Kohle-, Pumpspeicher- und Kernkraftwerke angeschlossen. Das Übertragungsnetz ist des Weiteren mit Transformatoren zur Weiterleitung in Netze mit niedrigerer Spannung und mit Kuppelstationen zur Weiterleitung in ausländische Stromnetze verbunden.

Unterhalb der Übertragungsnetze sind die regionalen Verteilungsnetze angesiedelt. Sie arbeiten auf der Hoch- (50 kV bis 150 kV) und Mittelspannungsebene (6 kV bis 30 kV). An die Hochspannungsebene sind Verbrauchszentren oder einzelne Großabnehmer angeschlossen. Die Mittelspannungsnetze leiten Strom zum Beispiel an Behörden, Fabriken und Stadtwerke weiter. Darüber hinaus wird die Leistung von Kleinkraftwerken und erneuerbaren Energien auf dieser Ebene eingespeist. Auf lokaler Ebene wird der Strom über die Niederspannungsnetze verteilt, die Haushalte mit einer Spannung von 230 V bis 400 V und Industriebetriebe mit 500 V bis 690 V beliefern. Die Kosten für die Elektrizitätsnetze werden von den Netzbetreibern über die sogenannten **Netzentgelte** auf die Endverbraucher umgelegt. Dabei hängt

die Höhe der Entgelte von der genutzten Netzebene ab. Sie unterliegt zudem der Regulierung durch die Bundesnetzagentur und die zuständigen Landesregulierungsbehörden.

Integration der erneuerbaren Energien in das Stromnetz

395. Aufgrund des starken Zubaus der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ändern sich die Anforderungen an das Stromnetz, das bislang nicht ausreichend auf eine **regionale Ungleichverteilung** von Stromerzeugung und Stromverbrauch ausgelegt ist, wie sie sich vor allem aus der starken räumlichen Konzentration der Windkraft im verbrauchsarmen Norden und Osten Deutschlands ergibt. Für die Integration der erneuerbaren Energien in das Stromnetz sind daher vor allem Ausbaumaßnahmen im Höchstspannungsnetz nötig, um den Strom in den verbrauchsstärkeren Süden und Westen Deutschlands zu transportieren.

396. Der Netzausbaubedarf wurde in zwei Studien der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) quantifiziert. Die erste Studie aus dem Jahr 2005, die sogenannte **dena-Netzstudie I**, untersucht den Netzausbaubedarf, der sich aus einer Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung auf 20 vH bis zum Jahr 2015 ergibt. Der Fokus der Studie liegt auf dem Ausbau der Windenergie, an Land (Onshore) und auf See (Offshore). Die Studie identifiziert diesbezüglich einen Ausbaubedarf des Höchstspannungsnetzes von 850 km. Die absoluten Mehrkosten für die Integration der erneuerbaren Energien in die Stromerzeugung werden auf etwa 1,6 bis 2,3 Mrd Euro geschätzt. Für Stromverbraucher, die nicht unter die Härtefallregelung des EEG fallen (sogenannter nicht-privilegierter Verbrauch), wird dadurch der Strompreis bis zum Jahr 2015 um etwa 0,46 ct/kWh steigen, worin der Anstieg der EEG-Umlage bereits enthalten ist. Bei einem Haushalt mit einem durchschnittlichen Verbrauch von 3 500 kWh entspricht dies einer jährlichen Mehrbelastung von 16 Euro. Für den privilegierten Verbrauch wird der Ausbau der Netze voraussichtlich zu einem Anstieg des Strompreises um 0,15 ct/kWh führen (Deutsche Energie-Agentur, 2005).

397. In einer Folgestudie aus dem Jahr 2010, der **dena-Netzstudie II**, wird der zusätzliche Ausbaubedarf quantifiziert, der sich aus der Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien an der gesamten Stromerzeugung auf 39 vH bis zum Jahr 2020 ergibt. Dieses Ausbauziel wurde in Anlehnung an das Energiekonzept der Bundesregierung gewählt, das bis zum Jahr 2020 einen Anteil der erneuerbaren Energien von 35 vH am Bruttostromverbrauch vorsieht. Bis zum Jahr 2020 ergibt sich für eine derartige Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung ein weiterer Ausbaubedarf des Höchstspannungsnetzes um 3 600 km Trassenlänge, der mit jährlichen Kosten in Höhe von etwa 1 Mrd Euro verbunden ist. Durch höhere Netzzugangsentgelte wird der Strompreis für Haushaltskunden (nicht-privilegierter Verbrauch) um weitere 0,2 ct/kWh steigen, dies bedeutet bei einem durchschnittlichen Haushalt eine jährliche Zusatzbelastung von 7 Euro (Deutsche Energie-Agentur, 2010).

398. Der Verzicht auf eine Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke hat **keine direkten Auswirkungen** auf den Ausbaubedarf bei den Stromnetzen (dena 2010), denn der zur Integration der erneuerbaren Energien erforderliche Netzausbau hängt ausschließlich vom Anteil der erneuerbaren Energien an der gesamten Stromerzeugung ab. Dabei ist es unerheblich, welchen Anteil die Kernkraft an der übrigen Stromerzeugung hat. Da der Ausbau der erneuerbaren Energien vollständig durch den Einspeisevorrang und die gesetzliche Förderung bestimmt

wird, bleibt der Ausbaupfad der erneuerbaren Energien von der Abschaltung der Kernkraftwerke unbeeinflusst.

399. Der Ausbau der Stromnetze kommt trotz des dringenden Bedarfs bislang nur schleppend voran. Von den 24 in der dena-Netzstudie I identifizierten und in das Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) aufgenommenen Projekten sind derzeit erst drei Projekte realisiert oder in Bau. Insgesamt wurden damit noch nicht einmal 100 km des in der dena-Netzstudie I bezifferten Ausbaubedarfs erreicht. **Hindernisse** für den Netzausbau liegen neben komplexen Verwaltungsvorgängen unter anderem in der fehlenden Akzeptanz in der Bevölkerung und der langen Dauer der Genehmigungsverfahren. Letzteres ist häufig das Resultat eines Zuständigkeitswechsels an Landesgrenzen. So stellt die Bundesnetzagentur in ihrer Begutachtung des Fortschritts bei den EnLAG-Projekten fest, dass es gerade bei Ländergrenzen überschreitenden Projekten zu Verzögerungen kommt (Deutscher Bundestag, 2011).

Die Bundesregierung hat jetzt mit den im Energiepaket enthaltenen Maßnahmen den Rechtsrahmen für den Ausbau der Höchst- und Hochspannungsnetze erheblich reformiert. Erleichtert werden dürfte der Netzausbau vor allem durch die Änderungen zur Ermittlung des Netzausbaubedarfs und die Einführung einer Bundesfachplanung für länderübergreifende Ausbauprojekte (Kasten 14). Ob die bestehenden Hemmnisse dadurch vollständig beseitigt werden, muss anhand der zukünftig erzielten Fortschritte beim Netzausbau beurteilt werden.

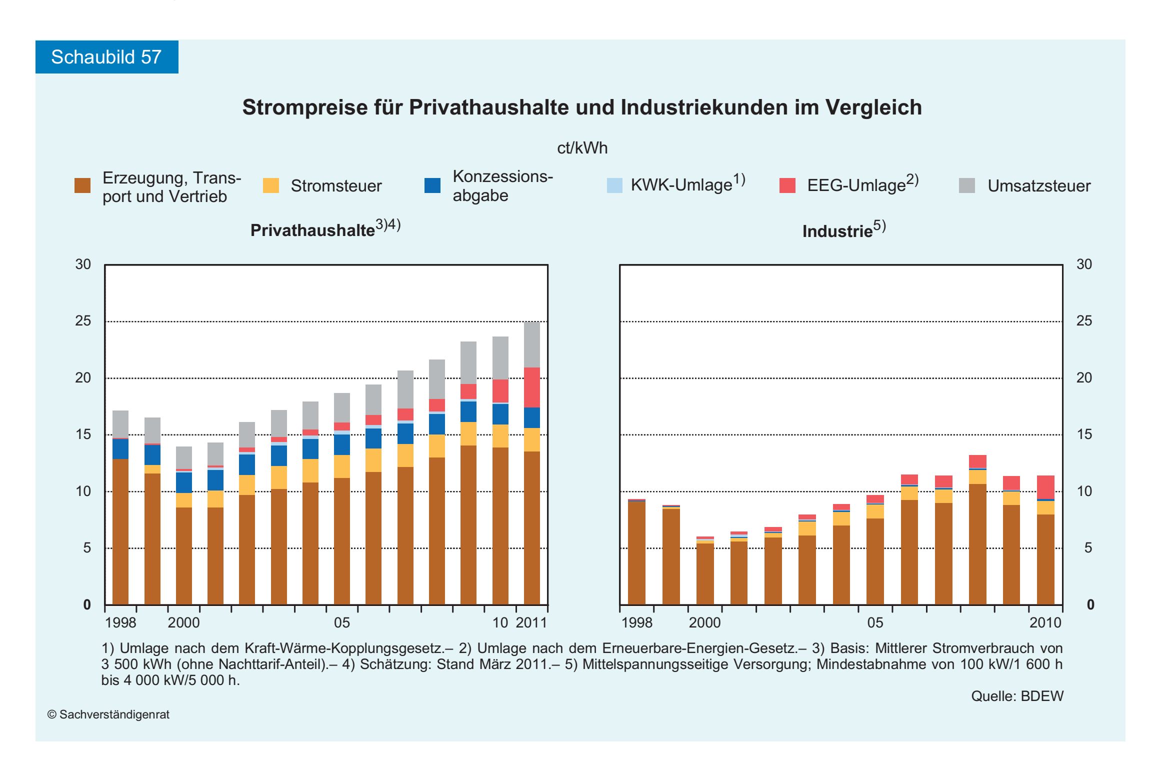
Preise für Endverbraucher

400. Zusätzlich zu den Netzentgelten wird der Strompreis für die Endkunden durch verschiedene **Steuern und Abgaben** belastet. Bei den privaten Haushalten enthält der Strompreis die Kosten für Erzeugung, Transport und Vertrieb sowie die Stromsteuer, die Umlage zur Finanzierung der erneuerbaren Energien, eine Konzessionsabgabe und die Mehrwertsteuer. Unmittelbar nach Beginn der Liberalisierung hatte sich auf dem Strommarkt der erwartete Preisrückgang ergeben, der vor allem dazu gedacht war, drohende Marktzutritte zu verhindern (Lang, 1999). Seitdem sich die Strukturen auf dem liberalisierten Strommarkt wieder gefestigt haben, ist jedoch ein deutlicher Aufwärtstrend bei den Strompreisen zu verzeichnen, der sowohl auf einen Anstieg der Erzeugungskosten als auch auf höhere Steuern und Abgaben zurückzuführen ist (Schaubild 57).

401. Für einen durchschnittlichen Privathaushalt belief sich der **Preisanstieg** seit dem Jahr 2000 auf 79 vH, wovon etwa die Hälfte auf höhere Preise bei Erzeugung und Vertrieb entfallen. Mit 43 Prozentpunkten ist der etwas größere Teil des Preisanstiegs hingegen auf einen Anstieg der Steuern und Abgaben zurückzuführen, wobei wiederum der Hauptteil (23,9 Prozentpunkte) auf die Förderung der erneuerbaren Energien entfällt. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Industriekunden, bei denen der Strompreis seit dem Jahr 2000 um 89,1 vH gestiegen ist, wovon 42 Prozentpunkte auf die Stromerzeugung zurück zu führen ist. Der übrige Teil des Preisanstiegs geht zu großen Teilen auf die EEG-Umlage zurück, die für 30,6 Prozentpunkte des Anstiegs verantwortlich ist.

Derzeit werden damit bereits 14 vH des Strompreises der privaten Endverbraucher für die finanzielle Förderung der **erneuerbaren Energien verwendet**. Ohne eine konsequente Aus-

Fördersystems an dem Prinzip der Kosteneffizienz dürfte ein Ausbau der erneuerbaren Energien jenseits eines Anteils von 20 vH an der Stromerzeugung zu Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung führen.



402. Etwas anders stellt sich die Situation bei den industriellen Energieverbrauchern dar. Zwar birgt der Anstieg des Strompreises für diese grundsätzlich die Gefahr, dass die stromintensiven Teile der Produktion an Standorte mit geringeren Energiekosten abwandern. Insgesamt dürfte die spezielle Kombination aus Rücknahme der Laufzeitverlängerung und angestrebtem Ausbau der erneuerbaren Energien die **Wettbewerbsfähigkeit** der stromintensiven Industriezweige jedoch weitestgehend unbeeinträchtigt lassen. Denn die Preiseffekte der Energiewende dürften sich für diesen Kundenkreis, bei aller Unsicherheit, die eine enge wissenschaftliche Begleitung der Energiewende erforderlich macht, vermutlich neutralisieren.

So wird der Ersatz der Atomkraft durch Kraftwerke mit höheren variablen Kosten zwar zu einem Anstieg des Strompreises führen, aber durch den Ausbau der erneuerbaren Energien könnte sich ein preissenkender Effekt ergeben, weil deren Grenzkosten der Erzeugung bei nahe Null liegen. Da für Teile der stromintensiven Unternehmen des Produzierenden Gewerbes bei der Finanzierung der erneuerbaren Energien durch das EEG eine Reihe von Ausnahmen gelten, dürften sie von dem zu erwarteten Anstieg der EEG-Umlage nur unwesentlich getroffen werden.

Die energiepolitischen Beschlüsse der Bundesregierung haben direkte **Auswirkungen** auf die betrachteten Preiskomponenten (Kasten 15). Denn sowohl die Rücknahme der Laufzeitverlängerung als auch der Ausbau der erneuerbaren Energien wird letztendlich von den Stromkunden finanziert. Allerdings muss bei den zu erwartenden Preisänderungen zwischen privaten Verbrauchern und Industriekunden unterschieden werden.

III. Klimapolitik der Europäischen Union

403. Mit der begonnenen Umsetzung ihres Energiekonzepts unterstreicht die Bundesregierung, dass sie an bestehenden Ausbauzielen für die erneuerbaren Energien festhalten will. Für die Zeit nach dem Jahr 2020 werden diese Ziele sogar auf ambitionierte Weise fortgeschrieben. Eine allein auf die nationale Energiepolitik fokussierte Debatte kann jedoch die **europäische Dimension** dieser Energiewende nicht ausreichend würdigen. Denn mit ihren Beschlüssen leistet die Bundesregierung lediglich den auf der europäischen Ebene bereits zugesagten Beitrag zur Umsetzung der gemeinsamen klimapolitischen Ziele der Europäischen Union für das Jahr 2020, mit denen die Europäische Union weltweit eine **Vorreiterrolle** im Klimaschutz einnimmt. Dies kann allerdings aus Sicht des globalen Klimaschutzes nur eine vorübergehende Situation darstellen, da zumindest auf lange Sicht die Gefahr besteht, dass eine dauerhaft durchgehaltene Vorreiterrolle Dritten die Anreize nimmt, ihrerseits Vermeidungsanstrengungen zu unternehmen.

Unabhängig von diesen klimastrategischen Überlegungen sollte nicht zuletzt aufgrund der Konkurrenz mit alternativen Einsatzmöglichkeiten der volkswirtschaftlichen Ressourcen alles daran gesetzt werden, die Klimaziele der Europäischen Union zu minimalen Kosten zu erreichen. Durch die gegenwärtige Strategie, die Förderung der erneuerbaren Energien im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsländer zu lassen, wird dieses Ziel **ökonomischer Effizienz** jedoch verfehlt. Zum einen bleiben dadurch meteorologische und topografische Standortvorteile für die Nutzung erneuerbarer Energien ungenutzt; zum anderen vermengen die Nationalstaaten bei der Förderung erneuerbarer Energien häufig das reine Ausbauziel mit weiteren industrie- und technologiepolitischen Zielen, wodurch die Kosten der Förderung ansteigen. Ein Beispiel hierfür ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz in Deutschland (Ziffern 422 ff.).

1. Grundlagen rationaler Klimapolitik

Internationale Dimension des Klimaschutzes

404. Das Grundproblem des Klimaschutzes besteht darin, dass dessen konkrete Kosten grundsätzlich allein auf nationaler Ebene getragen werden müssen, während die gesamte Staatengemeinschaft die Vorzüge des Klimaschutzes genießt. Da niemand von diesem aus Vermeidungsanstrengungen abgeleiteten Nutzengewinn ausgeschlossen werden kann, erhalten vermiedene Emissionen den Charakter eines **öffentlichen Gutes**. In der Logik der Theorie der öffentlichen Güter führt eine Ausweitung der eigenen Vermeidungsanstrengungen tendenziell dazu, dass andere Länder ihre Vermeidungsanstrengungen verringern. Verfolgen alle Staaten eine rationale einzelstaatliche Klimapolitik, so das Ergebnis, dann dürfte der Nettoeffekt einer im Inland zusätzlich vermiedenen Tonne an Treibhausgasen auf die Summe der globalen Emissionen deutlich kleiner sein. Bei einem international nicht koordinierten Vorgehen ist es für ein einzelnes Land daher rational, mehr Treibhausgase zu emittieren, als bei einem kooperativen Vorgehen optimal wäre. Dieses Problem kann im Prinzip nur durch ein internationales Abkommen behoben werden, in dem sich alle Staaten zu gemeinsamen Vermeidungsanstrengungen verpflichten.

405. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Staatengemeinschaft mit der Unterzeichung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, der UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) unternommen. Diese, von den meisten Staaten auf dem Umweltgipfel von Rio de Janeiro im Jahr 1992 unterzeichnete Konvention sieht vor, dass zur Verhinderung einer anthropogenen Störung des Klimasystems und zur Verlangsamung der globalen Erwärmung Klimaschutzmaßnahmen zu treffen sind. Konkrete Emissionsziele, einschließlich eines Zeitplans zu deren Erreichung, wurden in einem Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention, dem sogenannten **Kyoto-Protokoll** festgelegt. In diesem, am 16. Februar 2005 in Kraft getretenen Protokoll verpflichten sich die Vertragsstaaten, ihre Gesamtemissionen von Treibhausgasen im Zeitraum der Jahre 2008 bis 2012 um mindestens 5,2 vH unter das Niveau des Jahres 1990 zu senken, wobei sich die Reduktionsziele der einzelnen Staaten nicht zuletzt in Abhängigkeit von ihrer wirtschaftlichen Entwicklung unterscheiden. Mit den Vereinigten Staaten und China gehörten jedoch wichtige Emittenten nicht zu den Unterzeichnern des Protokolls.

Für die Zeit nach dem Auslaufen des Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls streben die Vertragsstaaten den Abschluss eines **Nachfolgeabkommens** an, das am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll. Bislang gelang es den Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Länder im Jahr 2009 jedoch lediglich, eine Erklärung (Copenhagen Accord) auszuarbeiten, die erstmals das 2°C-Ziel zur Verhinderung einer gefährlichen anthropogenen Störung des Klimasystems anerkennt. In dieser Erklärung verpflichten sich die Industrieländer zu Reduktionszielen für das Jahr 2020. Da die Erklärung von den teilnehmenden Ländern lediglich zur Kenntnis genommen, aber nicht verabschiedet wurde, sind die Reduktionsziele jedoch nur bedingt verbindlich. Die Schwierigkeiten, die mit dem Abschluss eines Nachfolgeabkommens verbunden sind, illustrieren anschaulich, welche Probleme sich aus der Natur der Emissionsvermeidung als ein öffentliches Gut ergeben.

Das Klimapaket der Europäischen Union

406. Von den Industriestaaten haben sich bislang lediglich die Mitgliedsländer der Europäischen Union auf **verbindliche Treibhausgasreduktionen** für die Zeit nach Ende der Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls festgelegt. Bereits die EU15-Staaten hatten sich im Jahr 1997 auf eine gemeinsame Umsetzung ihrer in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen geeinigt und bis zum Jahr 2012 eine Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um durchschnittlich 8 vH gegenüber dem Jahr 1990 angestrebt. Die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zu dem gemeinsamen Ziel wurden EU-intern festgelegt. Deutschland nahm dabei mit einem Reduktionsziel von 21 vH einen Spitzenplatz ein. Andere Länder dürfen ihre Treibhausgasemissionen hingegen bis zum Jahr 2012 noch gegenüber dem Jahr 1990 ausweiten, wie zum Beispiel Griechenland mit 25 vH.

Für den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2020 orientiert sich die europäische Klimapolitik an dem am 25. Juni 2009 in Kraft getretenen EU-Klimapaket. Darin verpflichteten sich die Mitgliedstaaten bereits vor Abschluss eines Nachfolgeabkommens für das Kyoto-Protokoll auf verbindliche Emissionsziele für die Zeit nach dem Jahr 2012. Bis zum Jahr 2020 muss demnach der **Treibhausgasausstoß der EU** um 20 vH gegenüber dem Jahr 1990 reduziert werden.

Eine weitergehende Reduktion um 30 vH soll angestrebt werden, wenn andere Industrieländer sich zu ähnlichen Emissionsreduktionen verpflichten.

407. Zusätzlich legt das Klimapaket **technologie- und energieträgerspezifische Ziele** fest. Dabei spielen die erneuerbaren Energien eine bedeutende Rolle. Die EU-Kommission hatte bereits mit den Richtlinien zur Förderung erneuerbarer Energien zur Stromerzeugung (2001/77/EG) und zur Förderung von Biokraftstoffen im Verkehrssektor (2003/30/EG) eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung auf 21 vH und Biokraftstoffe auf 5,75 vH am Benzin- und Dieselkraftstoffverbrauch im Jahr 2010 angestrebt. Allerdings haben die Mitgliedsländer seitdem nur geringe Fortschritte im Hinblick auf diese Ziele gemacht. Beide Richtlinien wurden inzwischen durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) – einen der vier Rechtsetzungsakte des Klimapakets – abgelöst, die vorsieht, den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 20 vH zu steigern.

408. Im Verkehrssektor gilt ein für alle Mitgliedsländer einheitliches Ziel, den Anteil der **Biokraftstoffe** bis zum Jahr 2020 auf 10 vH zu steigern. Dabei bleibt es den Mitgliedsländern überlassen, welche Instrumente sie zur Förderung der erneuerbaren Energien einsetzen. Bereits in einem Aktionsplan der EU-Kommission aus dem Jahr 2006 war ferner das Ziel enthalten, den jährlichen Energieverbrauch bis zum Jahr 2020 um 20 vH gegenüber dem Jahr 2005 zu senken. Zusammen werden die Ziele des EU-Klimapakets für das Jahr 2020 als die 20-20-20 Ziele bezeichnet (Tabelle 25).

Tabelle 25

Zielvorgaben des EU-Klimapakets (20-20-20 Ziele)

vH

	2020
1) Veränderung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990	
Wenn andere Industrieländer keine vergleichbaren Verpflichtungen eingehen	– 20
Wenn andere Industrieländer vergleichbare Verpflichtungen eingehen	– 30
2) Energieeffizienz	
Reduktion des Gesamtenergieverbrauchs (Bezugsjahr 2005)	– 20
3) Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch	20

409. Solange auf internationaler Ebene kein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll ausgehandelt worden ist, nimmt die Europäische Union mit der Umsetzung des Klimapakets weltweit eine **Vorreiterrolle** ein. Aufgrund des Charakters des Klimaschutzes als öffentliches Gut kann dies nur eine vorübergehende Situation sein, da zu befürchten ist, dass andere große Emittenten ihre Klimapolitik zumindest nicht ausschließlich an ihrer globalen Verantwortung, sondern zu einem guten Teil auch am nationalen Eigeninteresse ausrichten. Daher sind die Erfolgsaussichten der europäischen Strategie aus ökonomischer Sicht zu hinterfragen, insbesondere, weil eine Koordination der Klimapolitik in Europa die Bereitschaft anderer Länder,

vor allem der Vereinigten Staaten, senkt, Beiträge zum Klimaschutz zu leisten. So ist zwar ein Verzicht auf treibhausgasintensive Technologien mit nationalen Vorteilen verbunden, beispielsweise durch die gleichzeitige Reduktion von lokalen Emissionen, etwa Stickoxiden, aufgrund eines Ersatzes von Kohlekraftwerken durch erneuerbare Energien. Aber dennoch lässt sich eine derartige Vorreiterrolle beim Klimaschutz nur dann rechtfertigen, wenn eine ernsthafte Aussicht darauf besteht, damit den globalen Klimaschutz insgesamt zu beflügeln.

410. Folgt man den Erkenntnissen der Theorie der öffentlichen Güter, dann könnte die Europäische Union ihre Verhandlungsposition in der Klimadiplomatie durch die Wahl eines Strategiemix steigern, der neben der Emissionsvermeidung Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel vorsieht. Eine deutlich sichtbare Erweiterung des Handlungsspielraums durch das explizite Verfolgen von Anpassungsmaßnahmen hätte den strategischen Vorteil, dass sie in Verhandlungen über ein globales Klimaschutzabkommen einen überzeugenden **Drohpunkt** schüfen. Länder, die in Anpassungsmaßnahmen investieren, verringern ihre Abhängigkeit von Vermeidungsanstrengungen und verstärken auf diese Weise bei den Verhandlungspartnern die Anreize, eigene Emissionsminderungen vorzunehmen. Die Bundesregierung könnte möglicherweise die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Verhandlungen zum Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens führen, wenn sie gegenüber den Verhandlungspartnern die Sichtbarkeit der in der Deutschen Klimastrategie formulierten Anpassungsmaßnahmen erhöht (Feld et al., 2011).

Aus diesen Überlegungen folgt jedoch nicht, dass auf eigene Vermeidungsanstrengungen vollständig verzichtet werden sollte. Denn als Beleg der Machbarkeit einer umfassenden Energiewende und der eigenen Ernsthaftigkeit in den Anstrengungen um das Zustandebringen internationaler Kooperation können **sorgsam dosierte** Vorleistungen durchaus nützlich sein. Bei einer fehlenden internationalen Kooperation lohnen sich eigene Anstrengungen jedoch lediglich bis zu einem Niveau, das deutlich unterhalb dessen liegt, was bei einem global erfolgreich abgestimmten Vorgehen zur Begrenzung des Klimawandels optimal wäre.

411. Insgesamt ist ein Vorgehen, das die Balance zwischen naivem Vorpreschen und mutiger Übernahme von Verantwortung wahrt, durchaus **vielversprechend**, da das Kalkül der nationalen Regierungen in der Klimapolitik vielschichtig sein dürfte. Ergebnisse der experimentellen Wirtschaftsforschung deuten jedenfalls darauf hin, dass Versuchspersonen häufig mehr zur Bereitstellung öffentlicher Güter beitragen, als bei einer alleinigen Orientierung am Eigeninteresse optimal wäre (Lange und Vogt, 2001). Zwar können diese Ergebnisse nicht ohne weiteres auf das Verhalten von Ländern im Klimaschutz übertragen werden. Aber letztendlich müssen nationale Regierungen über die möglicherweise direkt eingesparten Mittel der Abwendung des Klimawandels, die sie durch ihre Zurückhaltung Dritten aufbürden könnten, hinaus berücksichtigen, dass ihre Rolle in der internationalen Staatengemeinschaft auf dem Spiel steht. Eine isolierte Betrachtung dieses Aspekts internationaler Beziehungen greift daher wohl zu kurz, sodass internationale Verhandlungen über ein Klimaschutzabkommen durchaus erfolgreich sein können.

In Abwägung des Für und Wider ist jedoch fraglich, ob von nationalen oder regionalen Alleingängen bei der Emissionsvermeidung ein wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz ausgehen kann. Für die Zeit bis zum Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens bietet sich für die europäische Klimapolitik eine **Strategie verhaltener Vorleistungen** an, die erweitert werden sollten, wenn andere Staaten sich ebenfalls zu einer Emissionsminderung verpflichten. Eine solche Strategie wird bereits prinzipiell von der Europäischen Union verfolgt, die eine Ausweitung der eigenen Vermeidungsanstrengungen an die Festlegung vergleichbarer Minderungsziele in den anderen Industriestaaten geknüpft hat.

412. Allerdings sollten die eigenen Minderungsziele kontinuierlich im Hinblick darauf überprüft werden, inwieweit dadurch Vermeidungsanstrengungen im Ausland verhindert werden. Sollte es nicht gelingen, den Kreis der Staaten mit eigenen Minderungszielen in absehbarer Zeit deutlich auszuweiten oder gar den Abschluss eines globalen Klimaschutzabkommens zu erwirken, müssten die weiteren Minderungsziele der Europäischen Union ab dem Jahr 2020 nach unten **korrigiert** werden. Auf nationaler Ebene ist von einer einseitigen Ausweitung der EU-Minderungsziele dringend abzuraten, da die klimapolitische Wirksamkeit weiterer Emissionsreduktionen nicht gesichert ist.

2. Umsetzung der klimapolitischen Ziele

413. Aus ökonomischer Sicht ließen sich die mit der Einhaltung des Emissionsziels der Europäischen Union verbundenen Kosten minimieren, indem der Ausstoß von Klimagasen mit einem entsprechenden Preis versehen wird. Dies könnte entweder durch eine **Emissionssteuer** oder durch einen möglichst alle Wirtschaftsakteure umfassenden Handel mit **Emissionsrechten** geschehen. In einer Welt ohne jedes weitere Marktversagen würde die Einrichtung eines derartigen Handelssystems die Einhaltung der Klimaziele zu minimalen Kosten garantieren, und die Intensität des Klimaschutzes sowie die Intensität der ihm dienenden Innovationsanstrengungen ließe sich durch eine entsprechend gesetzte Anzahl von Emissionszertifikaten effektiv steuern. Eines weiteren Klimaschutzinstruments bedürfte es darüber hinaus nicht.

414. In der Praxis setzen die Mitgliedstaaten jedoch auf zusätzliche Instrumente, die den Klimaschutz teurer machen, ohne dass von ihnen eine gesicherte klimapolitische Wirkung ausginge. So zielt das Energieeffizienzziel darauf ab, den Ausstoß an Treibhausgasen durch die Verwendung weniger energieintensiver Technologien zu reduzieren. Oftmals senken diese Technologien jedoch gleichzeitig die Kosten des Energieverbrauchs, sodass über den **Reboundeffekt** ein Teil der gewonnenen Einsparungen wieder verpufft (Kasten 16). Gleichermaßen skeptisch ist der Ausbau der erneuerbaren Energien zu betrachten, deren klimapolitische Wirkung durch das Zusammenspiel mit dem Emissionsrechtehandel begrenzt wird. Durch die ungeschickte nationale Ausgestaltung der Förderung bleibt zudem ein beachtliches Potenzial für Kostensenkungen ungenutzt.

Kasten 16

Der Reboundeffekt

Allen Effizienzsteigerungen zum Trotz steigt der durch den Verkehr verursachte Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlendioxid (CO_2) in der Europäischen Union tendenziell weiter an. Um diesen Trend zu stoppen, hat die Europäische Kommission im Jahr 2009 die Verordnung 443/2009 erlassen, die ab dem Jahr 2012 den neu in den Mitgliedsländern der Europäischen Union registrierten Personenkraftwagen (Pkw) Obergrenzen für den CO_2-Ausstoß pro Kilometer vorschreibt und ebenso Limits für den Treibstoffverbrauch. Hersteller, bei denen der durchschnittliche Flottenverbrauch der Neuwagen das zulässige Maximum überschreitet, müssen empfindliche Strafen von bis zu 95 Euro je überzähligem Gramm CO_2 und Pkw an die Kommission entrichten. Davon erwartet man sich beträchtliche Fortschritte in der Entwicklung effizienter Antriebstechnologien.

Indes ist unklar, inwieweit Effizienzverbesserungen tatsächlich zu einer Senkung des Treibstoffverbrauchs der Pkw-Flotte in der EU führen. Durch die Verbesserungen der technologischen Effizienz sinken die variablen Kosten der Fahrzeugnutzung. Die Nachfrage nach individueller Mobilität kann sich dadurch erhöhen. Ein Teil der durch Effizienzverbesserungen ermöglichten Energieeinsparungen würde dadurch wieder zunichte gemacht. Dieser Effekt wird in der energieökonomischen Literatur als **Reboundeffekt** bezeichnet.

Der Reboundeffekt kann unter Umständen so groß ausfallen, dass Effizienzverbesserungen sogar zu einem höheren Energieverbrauch führen (Wirl, 1997). So findet zum Beispiel eine Studie für die Pkw-Nutzung amerikanischer Haushalte direkte Reboundeffekte von 87 vH (West, 2004). Demnach würden im Mittel lediglich 13 vH der Treibstoffeinsparung, die infolge einer Verbesserung der technologischen Effizienz von Pkw theoretisch möglich wäre, tatsächlich erreicht. Andere Studien finden wesentlich geringere Reboundeffekte für die Pkw-Nutzung amerikanischer Haushalte (Small und Dender, 2007). Auf Basis einer Reihe von Querschnitten für die Jahre von 1966 bis 2001 schätzen diese Autoren geringe Reboundeffekte zwischen 2,2 vH und 15,3 vH, die sich im Zeitablauf verringern. Eine der wenigen Studien, die den Reboundeffekt für die Pkw-Nutzung deutscher Haushalte auf Basis unterschiedlicher Schätzverfahren und Daten des Deutschen Mobilitätspanels schätzt, findet relativ stabile Reboundeffekte im Bereich zwischen 57 vH und 67 vH (Frondel et al., 2008).

Angesichts dieser Ergebnisse sollte der EU-Verordnung, die eine Begrenzung des spezifischen CO_2-Ausstoßes von Pkw verlangt und dazu technologische Standards vorschreibt, mit Skepsis begegnet werden. Um die Anreize zur Emissionsvermeidung im Verkehrssektor zu erhöhen, könnte stattdessen noch stärker auf Benzinsteuern gesetzt werden, die die variablen Kosten der Mobilität erhöhen und die Autofahrer somit unmittelbar mit den Kosten für individuelle Mobilität und Fahrweise konfrontieren.

EU-Emissionsrechtehandel

415. Das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) legt seit dem Jahr 2005 eine Obergrenze für die Treibhausgasemissionen der Energieversorger und energieintensiver Industriesektoren in der Europäischen Union fest. Es reguliert etwa die Hälfte aller Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union und ist damit deren **bedeutendstes Instrument** im Klimaschutz. Seiner Einrichtung liegt die Idee zugrunde, dass aufgrund des sich am Markt für

Emissionsrechte einstellenden einheitlichen Preises für CO_2-Emissionen diejenigen Unternehmen, die bei ihren Aktivitäten zu vergleichsweise geringen Kosten Emissionen vermeiden könnten, derartige Anstrengungen tatsächlich umsetzen werden, während es andere Akteure stattdessen vorziehen, Emissionsrechte zu erwerben.

416. Im Rahmen des EU-ETS ist der Ausstoß von Treibhausgasen durch bestimmte Industrieanlagen genehmigungspflichtig. Hierzu zählen Anlagen der Strom- und Wärmeversorgung, der Metallerzeugung und -verarbeitung, der Mineralverarbeitenden Industrie, der Zellstoff- und Papierherstellung und der Chemischen Industrie sowie Anlagen zur Abscheidung und unterirdischen Speicherung von Kohlendioxid. Betreiber von durch das EU-ETS erfassten Anlagen müssen für geplante Emissionen über eine entsprechende Menge von **Emissionsrechten** (Zertifikaten) verfügen. Emissionen, für die ein Anlagenbetreiber keine Emissionsberechtigungen vorweisen kann, werden mit einem Bußgeld von 100 Euro je unberechtigt emittierte Tonne belegt.

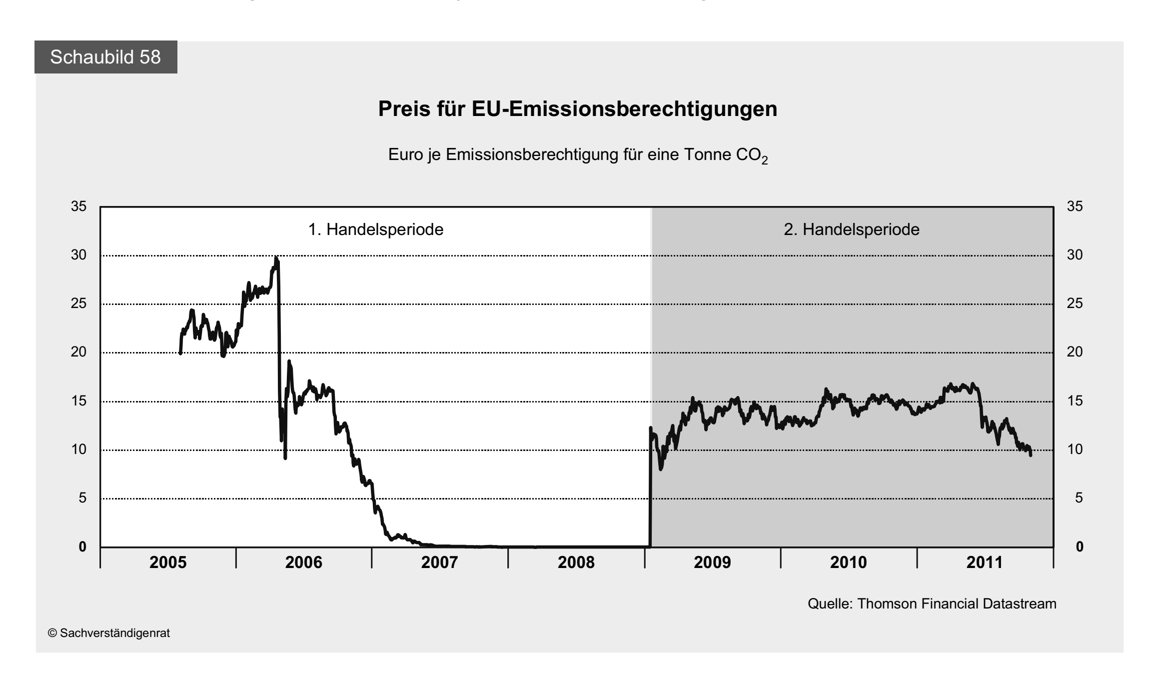
Kleinanlagen mit jährlichen Emissionen von weniger als 25 000 Tonnen Treibhausgasen und einer Feuerwärmeleistung von weniger als 35 MW können vom EU-ETS ausgenommen werden. Gegenwärtig werden europaweit etwa 12 000 Anlagen von diesem Emissionshandel erfasst. In **Deutschland** sind derzeit 1 645 Anlagen betroffen (Stand Februar 2011). Sie stießen im Jahr 2010 rund 454 Mio Tonnen Kohlendioxid aus und waren damit für etwa die Hälfte der jährlichen Treibhausgasemissionen in Deutschland verantwortlich.

417. Anlagenbetreiber können die Emissionsrechte über Börsen, wie der European Energy Exchange in Leipzig, oder direkt zwischen den Beteiligten handeln. Rechtsgrundlage für den **Handel** mit Emissionsrechten ist die EU-Richtlinie 2003/87/EG. Sie teilt den Emissionsrechtehandel in verschiedene Handelsphasen auf, die sich vor allem im Hinblick auf die Zuteilung der Zertifikate und die Gesamtmenge an verfügbaren Zertifikaten unterscheiden. Gegenwärtig befindet sich der Handel in der zweiten Handelsperiode für den Zeitraum 2008 bis 2012.

Mangelnde Transparenz über die Menge an ausgegebenen Zertifikaten führte anfänglich zu einer volatilen **Preisentwicklung**. Kurz nach Einführung des Handels betrug der Zertifikatepreis an der European Energy Exchange etwa 22 Euro. Er stieg bis zum Frühjahr des Jahres 2006 auf 30 Euro. Danach wurde bekannt, dass einige Mitgliedstaaten mehr Zertifikate ausgegeben hatten, als von den Emittenten benötigt wurden. Da ein Handel mit Emissionszertifikaten zwischen der ersten und zweiten Handelsperiode nicht möglich war, brach daraufhin der Zertifikatepreis vollständig ein. Erst mit Beginn der zweiten Handelsperiode, nachdem die Menge der Zertifikate entsprechend verknappt wurde, stieg er wieder auf ein Niveau von etwa 15 Euro je Tonne (Schaubild 58, Seite 246).

Für die dritte Handelsperiode von 2013 bis 2020 wurde das Handelssystem durch die erweiterte Emissionshandelsrichtlinie 2009/29/EG reformiert und ausgeweitet. Mit der erweiterten Richtlinie wird unter anderem der Flugverkehr in den Emissionshandel einbezogen und die Zuteilung der Zertifikate neu geregelt. Ebenfalls wird es erstmals ein **EU-weites Budget** an

Zertifikaten geben, das die Treibhausgasemissionen der beteiligten Anlagen im ersten Jahr der dritten Handelsperiode auf 1,97 Mrd Tonnen begrenzt. Um die dem Zertifikatehandel unterliegenden Emissionen, wie im EU-Klimapaket vorgesehen, bis zum Jahr 2020 um 21 vH gegenüber dem Stand von 2005 zu reduzieren, wird die ab dem Jahr 2013 zur Verfügung stehende Gesamtmenge an Zertifikaten jährlich um 1,74 vH gesenkt.

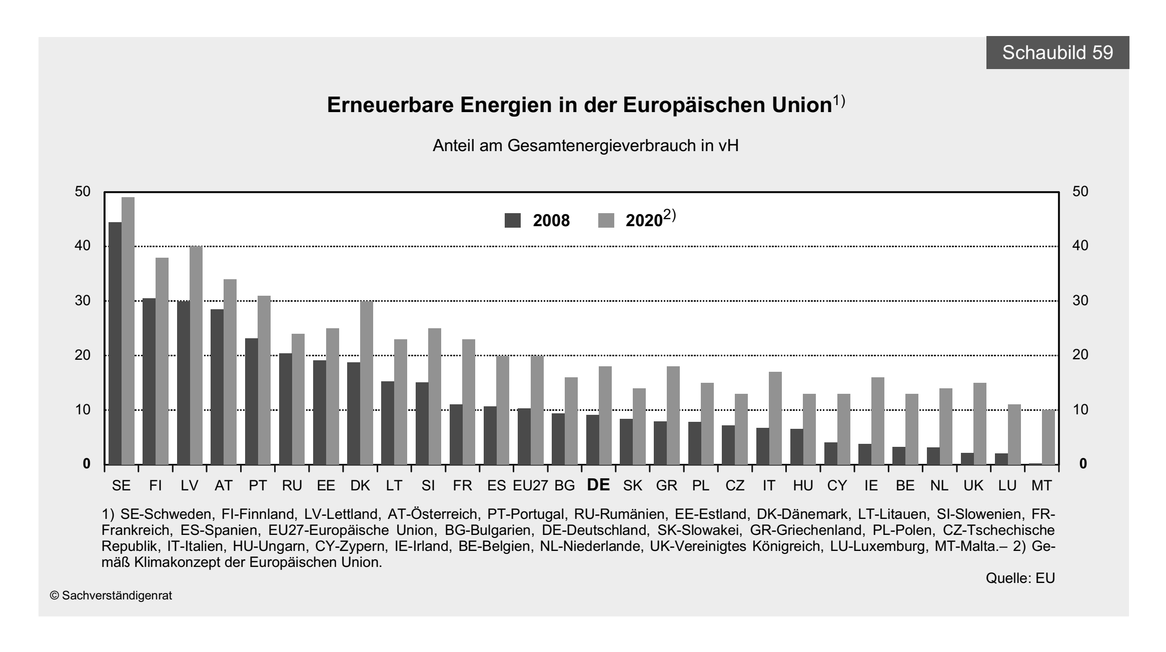


418. Durch den Zertifikatehandel haben Emittenten, deren Grenzvermeidungskosten über dem Marktpreis der Emissionsberechtigungen liegen, einen Anreiz, Emissionsrechte zu erwerben. Umgekehrt werden Anlagenbetreiber mit Grenzvermeidungskosten unterhalb des Marktpreises für ein Emissionsrecht bereit sein, Emissionsrechte am Markt zu verkaufen. Daher werden durch den Zertifikatehandel solange Emissionsrechte von Emittenten mit günstigen Vermeidungsoptionen auf die Emittenten mit hohen Vermeidungskosten verlagert, bis alle Marktteilnehmer **einheitliche Grenzvermeidungskosten** aufweisen. Im Ergebnis wird die Reduktion der Emissionen daher von den Anlagenbetreibern mit den geringsten Vermeidungskosten unternommen. Wenn dem nicht weitere Aspekte eines Marktversagens entgegen stehen, etwa Informationsdefizite oder ein übermäßiges Volumen an Investitionsrisiken, das einzelne Akteure nicht schultern können, dann minimiert der Emissionsrechtehandel daher die Kosten der Einhaltung einer gegebenen Emissionsobergrenze für die beteiligten Anlagen.

Die Förderung erneuerbarer Energien in Europa

419. Wenngleich mit der im EU-ETS gesetzten Obergrenze für Treibhausgasemissionen ein ebenso effektives wie effizientes Instrument bereit steht, um bei der Stromerzeugung die Nutzung fossiler Energieträger vergleichsweise unattraktiv und die Nutzung erneuerbarer Energien vergleichsweise attraktiv zu gestalten, haben sich die Mitgliedsländer der Europäischen Union in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie über die Reduktionsziele hinaus konkrete Ausbauziele für die erneuerbaren Energien gesetzt. So soll deren Anteil am Endenergieverbrauch

bis zum Jahr 2020 auf 20 vH steigen (Ziffern 408 ff.). Die Richtlinie bricht dieses Ziel in verbindliche **nationale Ausbauziele** herunter. Deutschland muss demnach seinen Anteil von derzeit 11 vH auf 18 vH im Jahr 2020 ausbauen (Schaubild 59). Um die Ausbauziele zu erreichen, haben die Mitgliedsländer nationale Fördersysteme für die erneuerbaren Energien etabliert. Dabei kommt entweder eine Preis- oder Mengensteuerung zum Einsatz.

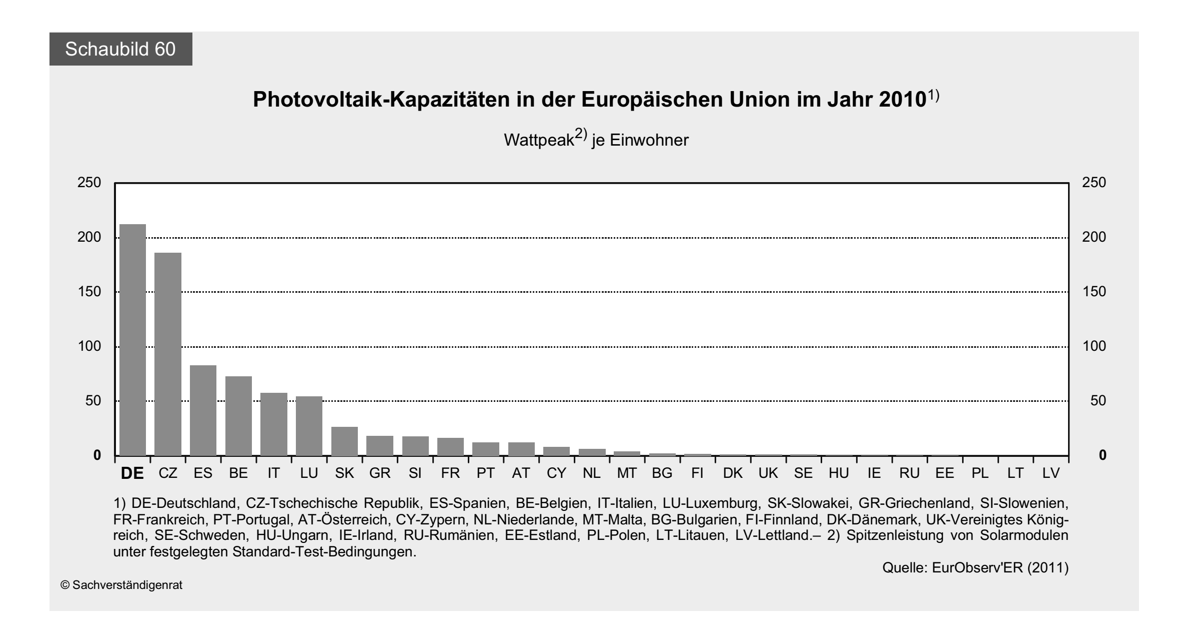


420. Aus ökonomischer Sicht ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob von einer zusätzlichen Förderung der erneuerbaren Energien ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden kann, wenn durch den EU-ETS bereits eine **verbindliche Obergrenze** für den Ausstoß von Treibhausgasen etabliert ist. So werden zwar durch die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien Emissionen eingespart, aber gleichzeitig werden in diesem Bereich Emissionsrechte frei, die nach ihrem Erwerb am Markt wiederum in anderen vom EU-ETS erfassten Bereichen eingesetzt werden können. Die emittierten Klimagase werden also effektiv durch die Obergrenze des EU-ETS bestimmt, unabhängig davon, ob im Stromsektor viel oder wenig erneuerbare Energien zum Einsatz kommen. Dieses Argument hat zu einer breiten Kritik am EEG aus den Reihen der Energie- und Umweltökonomen geführt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2004).

421. Als problematisch angesehen werden muss auch die Entscheidung, das Erreichen der Ausbauziele in **nationaler Verantwortung** zu belassen. Anders als beim EU-ETS, der für eine europaweite Minimierung der Vermeidungskosten sorgt, bleiben bei einem rein national organisierten Ausbau der erneuerbaren Energien Größenvorteile ungenutzt. Ebenfalls wird eine nach meteorologischen und topografischen Gesichtspunkten effiziente Verteilung der Erzeugungsstandorte verhindert. Im Ergebnis führt dies zu der paradoxen Situation, dass es im relativ sonnenarmen Deutschland zu dem im EU-Vergleich schnellsten Zubau bei der Photovoltaik gekommen ist.

In den Jahren 2009 und 2010 entfielen mehr als 60 vH beziehungsweise 50 vH der in der Europäischen Union neu installierten Kapazitäten auf Deutschland. Insgesamt standen im Jahr 2010 von 29 327,7 MWp der in Europa insgesamt installierten Kapazitäten zur Stromerzeugung aus **Solarenergie** 17 370,0 MWp in Deutschland. Dies entspricht einem Anteil von knapp 60 vH. In den vergleichsweise sonnenreichen Ländern Griechenland und Portugal befanden sich hingegen nur 0,7 vH beziehungsweise 0,4 vH der europaweit installierten Solarmodule.

Wenngleich hier zu berücksichtigen ist, dass diese Länder bevölkerungsärmer sind, liegt Deutschland bei der Photovoltaik mit einer installierten Gesamtkapazität von 212 Wp je Einwohner weit über dem europäischen Durchschnitt von 58,5 Wp je Einwohner. Griechenland und Portugal, um bei diesem Beispiel zu bleiben, weisen mit 18,2 beziehungsweise 12,3 Wp je Einwohner hingegen deutlich unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Kapazitäten auf (Schaubild 60). Insgesamt veranschaulichen diese Beispiele, dass unter der derzeitigen Förderung **Effizienzreserven** bei der Nutzung erneuerbarer Energien unausgeschöpft bleiben. Hinzu kommt, dass die Mitgliedsländer neben dem reinen Ausbauziel mit der Förderung der erneuerbaren Energien zusätzlich technologie- und industriepolitische Ziele verfolgen. Dadurch weicht die Förderung der erneuerbaren Energien in der Regel vom Prinzip der Kosteneffizienz ab. Ein Beispiel hierfür ist die Förderung der erneuerbaren Technologien in Deutschland.



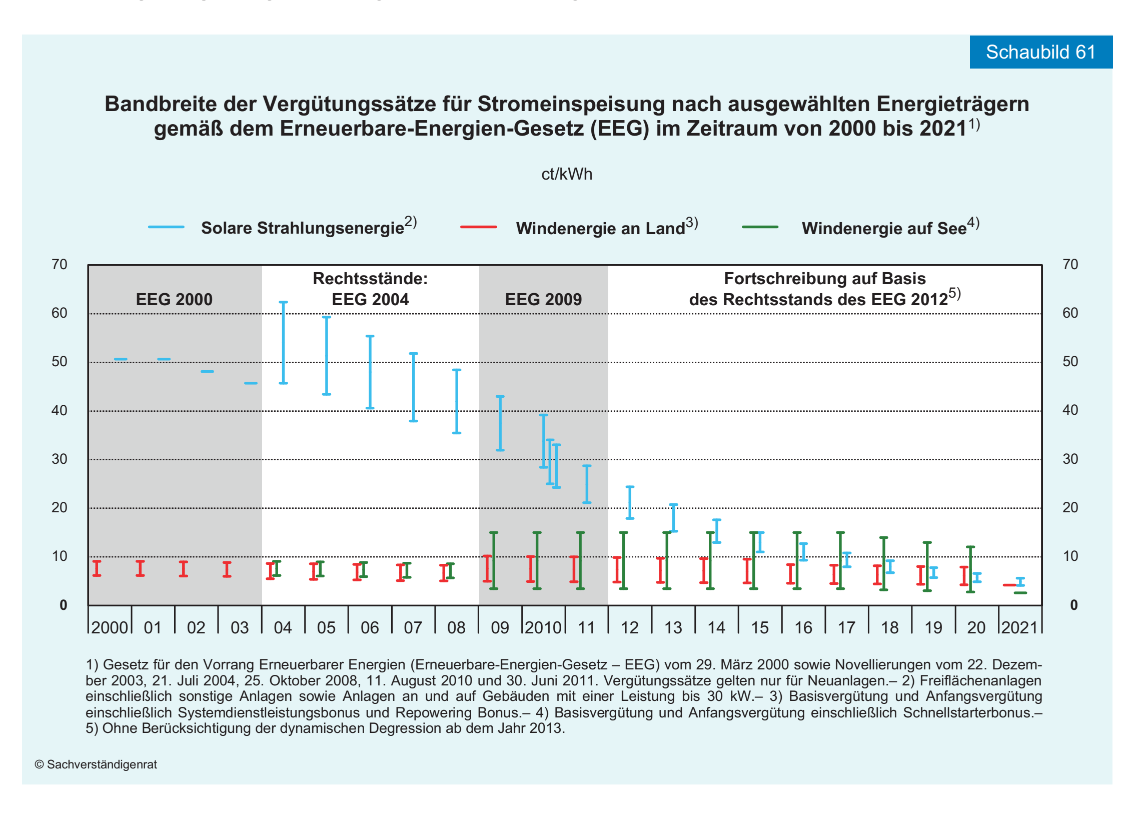
Die Förderung der erneuerbaren Energien in Deutschland durch das EEG

422. Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien wird in Deutschland seit dem Jahr 1991 gesetzlich gefördert. Ursprünglich wurde die Förderung durch das Stromeinspeisungsgesetz geregelt, das im Jahr 2000 durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ersetzt und seitdem immer wieder verändert und angepasst wurde. Das **zentrale Ziel** des EEG ist die Förderung der Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien, um die politisch vorgegebenen Ausbauziele zu erreichen (Ziffer 365 f). Es steht aus in-

innovations- und umweltökonomischer Sicht mittlerweile unter heftiger Kritik, insbesondere aufgrund der mit ihm verbundenen hohen Zusatzkosten für die Stromverbraucher.

423. Gegenwärtig sind die verfügbaren Technologien zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nicht marktfähig. Um die Ausbauziele trotzdem zu erreichen, werden die Netzbetreiber durch das EEG dazu verpflichtet, Anlagen zur Herstellung von Strom aus erneuerbaren Energien vorrangig an das Netz anzuschließen (§ 5 EEG-2012). Weiterhin muss der aus erneuerbaren Energien produzierte Strom vorrangig abgenommen, übertragen und an die Stromverbraucher verteilt werden (**Einspeisevorrang**, § 8 EEG-2012). Anlagenbetreiber erhalten zudem von den Netzbetreibern einen auf 20 Jahre garantierten Mindestpreis (**Einspeisevergütung)** für aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom. Für neu installierte Anlagen sinkt die garantierte Einspeisevergütung jährlich um einen festgelegten Prozentsatz (**Degression**). Das Gesetz beschränkt die Förderung auf bislang bekannte Technologien. Dies sind die Stromerzeugung aus Wasserkraft, Deponiegas, Klärgas und Grubengas, aus Biomasse, Geothermie, Windenergie und solarer Strahlungsenergie (Photovoltaik).

Da das EEG zum Ziel hat, aktuell noch nicht marktfähige Technologien zu unterstützen, variieren die Einspeisevergütungen je nach eingesetzter Stromerzeugungsart (Schaubild 61). Derzeit erhalten **weniger rentable Technologien** daher generell eine **höhere Mindestvergütung**. So wird Strom aus der Photovoltaik derzeit zu einem Vergütungssatz (ohne Selbstverbrauchsanlagen) von 21,11 ct/kWh bis 28,74 ct/kWh eingespeist, während etwa die Einspeisevergütung für landgestützte Windenergie in den ersten fünf Jahren 8,93 ct/kWh (Anfangsvergütung) und danach 4,87 ct/kWh beträgt. Windkraftanlagen in ertragsarmen Gebieten erhalten die Anfangsvergütung allerdings über einen längeren Zeitraum.

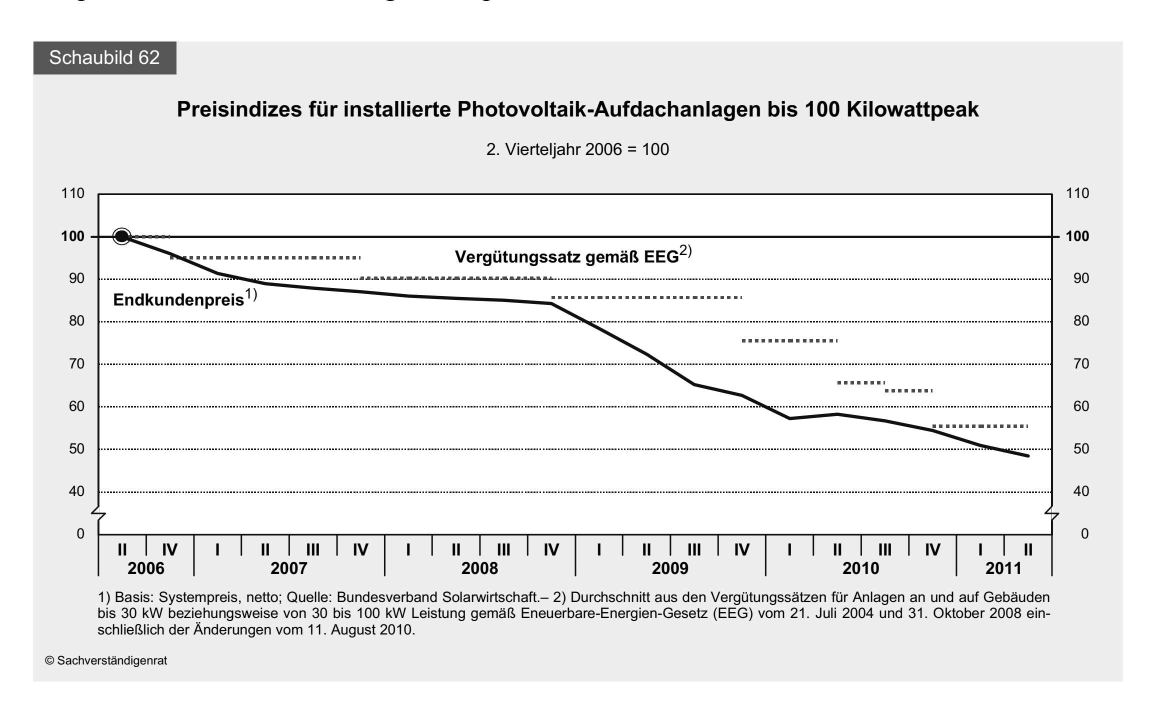


Bandbreite der Vergütungssätze für Stromeinspeisung nach ausgewählten Energieträgern gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) im Zeitraum von 2000 bis 2021[1]

1) Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom 29. März 2000 sowie Novellierungen vom 22. Dezember 2003, 21. Juli 2004, 25. Oktober 2008, 11. August 2010 und 30. Juni 2011. Vergütungssätze gelten nur für Neuanlagen.– 2) Freiflächenanlagen einschließlich sonstige Anlagen sowie Anlagen an und auf Gebäuden mit einer Leistung bis 30 kW.– 3) Basisvergütung und Anfangsvergütung einschließlich Systemdienstleistungsbonus und Repowering Bonus.– 4) Basisvergütung und Anfangsvergütung einschließlich Schnellstarterbonus.– 5) Ohne Berücksichtigung der dynamischen Degression ab dem Jahr 2013.

424. Das EEG versucht, dem Erreichen der Ausbauziele über einen Preismechanismus näherzukommen. Dieses Prinzip ist allerdings mit einem sehr hohen **Informationsbedarf** auf Seiten des politischen Planers verbunden. Die Preissteuerung weist daher gravierende Probleme auf: Zwar ist diese äußerst einfach zu administrieren, allerdings lässt sich damit der mengenmäßige Zubau kaum verlässlich steuern. Bei plötzlichen Änderungen der Produktionskosten für einzelne Technologien kommt es zu erheblichen Verzerrungen des Investitionskalküls und entsprechenden Mehrkosten für die Verbraucher, sofern die Mindestvergütungen nicht umgehend angepasst werden. Zudem sind bei deren notwendigen Änderungen langwierige Auseinandersetzungen mit Vertretern von Partikularinteressen vorgezeichnet, die sich vehement gegen geringere Vergütungssätze wehren (Menanteau et al., 2003).

So sanken etwa die durchschnittlichen Kosten zur Errichtung einer Photovoltaikanlage mit einer Leistung von 100 kW im Zeitraum der Jahre 2006 bis Mitte 2011 um mehr als 50 vH, während die durchschnittliche Einspeisevergütung für Strom aus Photovoltaik mit dieser Entwicklung kaum Schritt halten konnte (Schaubild 62). Die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Anlagenpreise und der garantierten Einspeisevergütung dürfte entscheidend zum **Ausbauboom** bei der Photovoltaik beigetragen haben, in dessen Folge sich die installierte Leistung in den Jahren 2009 und 2010 um 61 vH beziehungsweise 74 vH erhöht hat. Dies entspricht einer Verdreifachung der Kapazitäten seit dem Jahr 2008.



Die Verknüpfung der Preissteuerung mit dem absoluten Einspeisevorrang führt außerdem dazu, dass keinerlei Wettbewerb auf der Erzeugerebene stattfindet. Dieser wird ausschließlich auf die Ebene der Anlagenbauer verlagert. Dadurch gibt es für die einzelnen Erzeuger kaum Anreize, nachfrageorientiert zu produzieren und in Speichertechnologien zu investieren. Dies lässt sich dann nur durch zusätzliche subventionsähnliche Instrumente, wie etwa die neu eingeführte Marktprämie erreichen.

425. Die gesetzlich garantierte Mindestvergütung stellt aus ökonomischer Sicht eine **Subvention** der durch das EEG geförderten Technologien dar, unabhängig davon, dass ihre Zahlung nicht über den öffentlichen Haushalt organisiert wird. Denn eine Subvention wird immer dann gezahlt, wenn der Marktpreis des eingespeisten Stroms unterhalb der gesetzlich garantierten Vergütung liegt; faktisch gilt dies derzeit für einen Großteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Die sich aus der Differenz von gezahlter Einspeisevergütung und dem Marktpreis des Stroms ergebenden Kosten werden von den Netzbetreibern durch eine bundesweite **EEG-Umlage** in unterschiedlichem Umfang auf alle Stromverbraucher umgelegt.

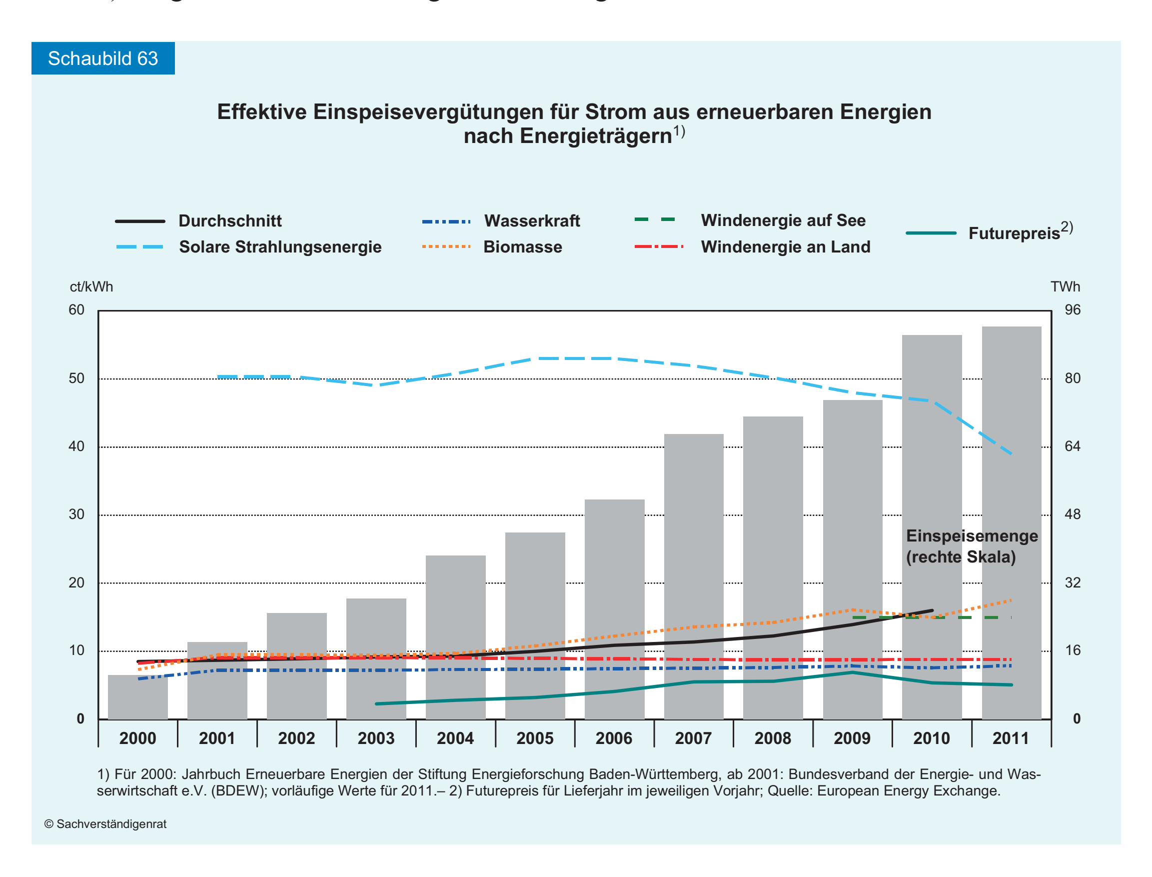
Damit die Wettbewerbsfähigkeit stromintensiver Unternehmen durch die Umlage nicht gefährdet wird, gelten für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und Schienenbahnen weitgehende **Ausnahmen** (§§ 40 EEG ff.). Der Kreis der begünstigten Unternehmen wurde in der Vergangenheit immer stärker erweitert. Anspruch auf die Ausgleichsregelung des EEG 2012 haben Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, deren Stromkosten mindestens 14 vH (bisher 15 vH) der Bruttowertschöpfung entsprechen und deren abgenommene Strommenge 1 GWh (bisher 10 GWh) übersteigt. Die für jede weitere Menge an Strom zu zahlende EEG-Umlage sinkt dann ab 1 GWh auf 10 vH der festgelegten Umlage, ab 10 GWh auf 1 vH und ist ab 100 GWh auf 0,05 ct/kWh begrenzt.

Diese besondere Ausgleichsregelung verzerrt die Kostenstruktur zwischen den Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Darüber hinaus wird die **Belastung** der anderen Wirtschaftsbereiche einschließlich der privaten Verbraucher stark erhöht. Durch die besondere Ausgleichsregelung sind im Jahr 2011 voraussichtlich 74,73 TWh privilegiert; dies entspricht etwa 16 vH des gesamten Stromverbrauchs oder mehr als 36 vH des Stromverbrauchs des Verarbeitenden Gewerbes (EEG Erfahrungsbericht 2011). Ohne die Ausnahmeregelung hätte die EEG Umlage bei 2,96 ct/kWh statt bei 3,53 ct/kWh gelegen. Ein zusätzliches Problem besteht darin, dass die aktuelle Ausgestaltung der Förderung durch die EEG-Umlage für die privaten Haushalte **stark regressiv** wirkt. Aufgrund der relativ einkommensunelastischen Nachfrage werden Haushalte mit einem geringen Einkommen vergleichsweise stark von der EEG-Umlage betroffen. Diese Verteilungsproblematik dürfte zukünftig noch verschärft werden, wenn die Umlage im Zuge des fortgesetzten Ausbaus weiter steigen sollte. Zudem scheint die heute gültige EEG-Umlage von 3,53 ct/kWh bereits weit über der mehrheitsfähigen Umlage zu liegen, die bei einem Anteil der erneuerbaren Energien von 18 vH am Strommix bei 1,27 ct/kWh liegt (Grösche und Schröder, 2011).

426. Die durchschnittlich gezahlte Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien (in cent/kWh) hat sich in den vergangenen Jahren erheblich erhöht. Dies lag vor allem daran, dass der Anteil der durch hohe Mindestvergütungen geförderten **Photovoltaik** an der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien stark zugenommen hat. So wurden im Jahr 2010 beispielsweise 38,6 vH der EEG-Umlage zur Förderung der Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie verwendet, obwohl diese Technologie nur einen Anteil von 14,5 vH am gesamten EEG-Strom dieses Jahres hatte. Die EEG-Umlage stieg daher von 0,54 ct/kWh im

Jahr 2004 auf 2,05 ct/kWh im Jahr 2010 und sogar 3,53 ct/kWh für das Jahr 2011 (Schaubild 63). Insgesamt belief sich die gezahlte Umlage im Jahr 2010 auf über 12 Mrd Euro.

Schaubild 63



427. In der derzeitigen Ausgestaltung verletzt das EEG das Prinzip der Kosteneffizienz. Da es weniger wirtschaftliche Technologien bei der Förderung bevorzugt, weichen die CO_2-Vermeidungskosten der einzelnen EEG-Technologien stark voneinander ab. Dies treibt die **Kosten der Förderung** in die Höhe. Besonders deutlich wird dies im Falle der Photovoltaik, die im Verhältnis zur erzielten Stromerzeugung die mit Abstand höchsten Subventionen erhält. Ein Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ließe sich daher zu weitaus geringeren Kosten realisieren, wenn anstatt eines Zubaus von Photovoltaikanlagen verstärkt auf wirtschaftlichere Technologien wie Wind- oder Wasserkraft zurückgegriffen würde. Dies könnte am ehesten durch einen einheitlichen Fördersatz über alle Technologien hinweg erreicht werden. Dadurch würden die Vermeidungskosten der einzelnen Technologien angeglichen und der Zubau neuer Anlagen würde sich wieder an den komparativen Kostenvorteilen der einzelnen Technologien in einer gegebenen Klimazone orientieren.

Zudem betätigt sich der Gesetzgeber mit der Beschränkung der Förderung auf ausgewählte Technologien als **vorausschauender Planer**, der versucht, die zukünftig erfolgreichen Technologien bereits Jahrzehnte im Voraus zu identifizieren. Da die Bevorzugung einer (bekannten) Technologie immer auch die Diskriminierung anderer (noch unbekannter) Technologien bedeutet, besteht somit die Gefahr, dass die Entwicklung derzeit noch unbekannter, aber kostengünstigerer, Technologien verhindert wird.

428. Das Hauptproblem des EEG liegt daher in den mit seinem (vordergründigen) Erfolg verbundenen Kosten. Es hat sich im Hinblick auf die Anreize zum Kapazitätsausbau als **sehr effektiv**, aber gleichzeitig als **äußerst ineffizient** erwiesen. Insbesondere entstehen, da die zum Zeitpunkt des Anlagenbaus gültigen Mindestvergütungssätze über einen Zeitraum von 20 Jahren garantiert sind, durch den derzeit installierten Anlagenpark auch in der Zukunft noch erhebliche Zahlungsverpflichtungen. Die Kosten des EEG ließen sich daher in absehbarer Zeit selbst dann nicht mehr mindern, wenn es zu einem sofortigen Ende der Förderung käme. Denn bei einem sofortigen Ausbaustopp würde sich die Förderung im Zeitverlauf gerade in dem Maße reduzieren, wie Anlagen, die bereits 20 Jahre Strom produziert haben, aus der Förderung herausfallen. Erst in 20 Jahren liefe dann die gesamte Förderung aller bis heute errichteten Anlagen aus.

Zwar hat der Gesetzgeber bereits mit den EEG-Novellen der Jahre 2009, 2010 und 2012 die Vergütungssätze der Photovoltaik stark angepasst und eine **beschleunigte Degression** eingeführt, die an den Zubau gekoppelt ist. Für das Jahr 2012 hat die Bundesnetzagentur den Vergütungssatz auf Basis dieser Regelungen auf 15 vH festgelegt. Allerdings wird die exzessive Förderung der Photovoltaik der vergangenen Jahre die Verbraucher in Deutschland noch über die nächsten zwei Dekaden erheblich belasten. So haben sich bereits bis zum Jahre 2010 erwartete Zusatzkosten (gegenüber der zu erwartenden Entwicklung der Strompreise) aufgebaut, die in ihrem Gegenwartswert in einer Größenordnung von 80 Mrd Euro liegen (Frondel et al., 2011). Dies hat mittlerweile dazu geführt, dass selbst grundsätzliche Befürworter dieser Förderstrategie eine **Deckelung** des Ausbaus gefordert haben (Erdmann et al., 2010). Es ist daher kaum vorstellbar, dass ein auf diese Weise organisierter weiterer Ausbau der Erzeugungskapazitäten der erneuerbaren Energien die mit der Energiewende verbundenen Herausforderungen wird bewältigen können.

429. Die Bevorzugung weniger wirtschaftlicher Technologien im EEG könnte durch einen Verweis auf eine technologiepolitische Dimension der Förderung gerechtfertigt werden, mit welcher der technische Fortschritt auf indirekte Weise beflügelt werden soll. In seiner ausführlichen Diskussion des idealen Zuschnitts innovationspolitischer Anstrengungen – bei der die Betonung allerdings auf dem Ausbau der Infrastrukturen für Innovationen und auf der Sicherstellung eines ungehinderten Innovationswettbewerbs privater Akteure liegen sollte – hat sich der Sachverständigenrat in der Tat dafür ausgesprochen, die Suche nach innovativen Lösungen für große gesellschaftliche Herausforderungen wie den vollständigen Umbau des Systems der Energieversorgung durch **gezielte innovationspolitische Eingriffe** zu flankieren. Sie können dann sinnvoll sein, wenn diese Suche als ein Entdeckungsprozess aufgefasst und die staatliche Unterstützung entsprechend ausgestaltet wird (JG 2009 Ziffer 351).

Die Ausgestaltung des EEG erfüllt diese Voraussetzungen allerdings weitgehend nicht. Zwar lässt die breit angelegte Förderung unterschiedlicher Erzeugungstechniken im Prinzip zu, dass sich anfänglich weniger kostengünstige Lösungen nach einiger Zeit am Markt durchsetzen könnten, aber weder ist dieses Förderinstrument **zeitlich begrenzt** ausgestaltet, noch war bislang der Wille vorhanden, einer offensichtlichen Fehlsteuerung, wie sie bei der Überförderung der Photovoltaik vorliegt, effektiv den Riegel vorzuschieben. Zu verfestigt sind offenbar mitt-

lerweile die entsprechenden Partikularinteressen. Wenn der Gesetzgeber mit dem EEG ernsthaft technologiepolitische Ziele verfolgt hätte, hätte zudem eine wissenschaftlich gestützte **Evaluation** der Auswirkungen des EEG auf den technologischen Fortschritt von Vornherein im Gesetz angelegt werden müssen.

430. Um die Möglichkeiten zu einer tatsächlichen Umsetzung der Energiewende zu verbessern, gilt es daher, die klimapolitischen Vorgaben und Maßnahmen geschickter in den **Kontext der internationalen Klimapolitik** einzubetten. Eine europäische Strategie, bei der zur Umsetzung internationaler Zielvereinbarungen und nationaler Selbstverpflichtungen Förderinstrumente verwendet werden, die regionale Wind- und Klimavorteile in Europa außer Acht lassen, droht vom Ansatz her zu kurz zu greifen. Sie wirft zudem strategische Probleme auf, da sie den europäischen Partnern und Dritten die Anreize nehmen kann, sich angemessen zu beteiligen. Zudem greifen die bislang verfolgten Fördermaßnahmen zum Ausbau der erneuerbaren Energien angesichts der Aufgabe zu kurz. Selbst wenn man die innovationsökonomische Kritik an der bisherigen Form der Förderung außer Acht lässt, können die gesteckten Ziele ohne eine **grundlegende Neukonzeption** dieser Förderung der erneuerbaren Energien nicht eingehalten werden.

IV. Notwendige wirtschaftspolitische Entscheidungen

431. Der mit der Energiewende angestoßene umfassende Umbau des Systems der Energieversorgung muss unter sehr **einschränkenden Nebenbedingungen** erreicht werden. So sind gleichermaßen Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit des Umstiegs zu gewährleisten. Vor allem stellt sich jedoch die Frage, wie diese Aufgabe unter der bindenden Verpflichtung zum völligen Atomausstieg ökonomisch möglichst effizient erfüllt werden kann. Denn sowohl ordnungspolitische Weichenstellungen als auch zusätzliche staatliche Anreize, um die Entscheidungen der Privaten zu beeinflussen, werden unweigerlich erhebliche **volkswirtschaftliche Ressourcen** verzehren. Da diese Ressourcen anderen Verwendungsmöglichkeiten, etwa der Abfederung sozialer Disparitäten, entzogen werden, gilt es die Kosten der Energiewende zu minimieren.

Dies wird ohne eine Neugestaltung des derzeitigen Fördersystems für die erneuerbaren Energien kaum zu erreichen sein. Erforderlich ist ein neues System, das stärker **marktorientiert** ist und die Anreize zur Nutzung von Skaleneffekten erhöht, vor allem durch eine effiziente Verteilung der Erzeugungsstandorte in Europa. Es wird nicht genügen, die Energiewende im nationalen Alleingang zu betreiben, sondern es wird erforderlich sein, künftig die europäische Dimension der auf der Ebene der Europäischen Union ausgehandelten nationalen Ausbauziele stärker in den Blick zu nehmen. Insbesondere könnten die europäischen Ausbauziele durch eine auf europäischer Ebene **harmonisierte Förderung** kostenminimal erreicht werden, beispielsweise durch die Einrichtung eines Mengen- oder Quotensystems in Form von Grünstromzertifikaten.

Auf diese Weise ließen sich zudem die Ausbauziele von technologiepolitischen Zielen trennen. Denn während der Kapazitätszubau durch die Zusammenlegung nationaler Mengensysteme schrittweise harmonisiert würde, bliebe die **technologiepolitische Förderung** weiterhin

in nationaler Verantwortung. Darüber hinaus ist bei Großprojekten wie der Energiewende künftig noch mehr als zuvor die zeitraubende zentrale Frage der **demokratischen Teilhabe** zu lösen. Um die fortwährende Akzeptanz der Energiewende sicherzustellen, ist die große planerische Aufgabe zudem durch einen wissenschaftlich fundierten und transparenten Monitoring-Prozess zu gewährleisten.

Unterschiedliche Ziele erfordern unterschiedliche Instrumente

432. Aus ökonomischer Sicht steht mit dem EU-ETS bereits ein europaweit harmonisiertes **Steuerungsinstrument** zur Verfügung, mit dem der Einsatz emissionsarmer Techniken der Stromerzeugung im Vergleich zum Einsatz fossiler Energieträger attraktiv gestaltet und gleichermaßen Anreize für Investitionen in Forschung und Entwicklung gesetzt werden können. Dabei bleibt es den privaten Akteuren überlassen, welche Technik an welcher Stelle zum Einsatz kommen und in welchen Aspekt des Entdeckungsprozesses investiert werden soll. So wird zumindest im Prinzip sichergestellt, dass diese Entscheidungen in **effizienter** Weise getroffen werden. Aus ökonomischer Sicht gibt es eine wirtschaftspolitische Weichenstellung, mit der künftig die Energiewende bevorzugt beflügelt werden sollte. Diese besteht darin, künftig auch außerhalb des Stromsektors möglichst viele Bereiche des Wirtschaftens in den Zertifikatehandel mit einzubeziehen und die Obergrenze der zulässigen Emissionen konsequent zu senken. Damit würden der Börsenpreis der Emissionszertifikate und die daraus entstehenden Anreize bei den Investitionen der Privaten entsprechend erhöht.

433. Doch die europäische Politik hat sich zusätzlich zu den Reduktionszielen bei den Treibhausgasemissionen konkrete Ausbauziele bei den Erneuerbaren vorgenommen. Um diese zu erreichen, lässt es sich beim heutigen Stand der Technologie nicht umgehen, zum Instrument der **Subvention** zu greifen. Allerdings sollte diese zumindest so ausgestaltet sein, dass die angestrebten Ziele kostenminimal erreicht werden. Das bestehende Fördersystem, das rein national ausgerichtet ist, kann diese Voraussetzung nicht erfüllen und sollte daher durch einen europaweit harmonisierten, effizienter ausgestalteten Mechanismus ersetzt werden.

Bisher verfolgte die Förderung im Rahmen des EEG gleichzeitig drei Ziele. Erstens sollte ein Teil der Stromerzeugung auf erneuerbare Energien umgestellt werden, um auf diesem Wege die vorgegebenen **Ausbauziele** zu erreichen. Zweitens war es die Absicht, durch die Schaffung eines ausreichend großen Markts den **technischen Fortschritt** für bekannte Erzeugungstechnologien zu unterstützen. Drittens sollte klassische Industriepolitik betrieben werden, um vermeintliche Zukunftstechnologien in Deutschland anzusiedeln und den derart geförderten Unternehmen zu erlauben, dauerhaft **globale Marktanteile** erobern zu können. Gegen diese Art der Industriepolitik hat sich der Sachverständigenrat bereits in der Vergangenheit ausdrücklich ausgesprochen (JG 2009 Ziffern 351 ff.). Der wissenschaftliche Beirat des BMWi hat sich gleichermaßen kritisch gegen die industriepolitische Motivation des EEG gewandt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2004).

434. Mittlerweile zeigen insbesondere die Probleme der deutschen Solarindustrie im globalen Wettbewerb, wie flüchtig vermeintliche Führungspositionen in einem dynamischen Markt sein können, wenn sie vor allem auf Subventionen beruhen. Im Hinblick auf die beiden ande-

ren Ziele, dem Erreichen der Ausbauziele und dem Setzen technologiepolitischer Impulse, ist dringend die Wahl jeweils spezifisch auf sie **zugeschnittener Instrumente** anzuraten. So sollte der kosteneffiziente Ausbau der erneuerbaren Energien mittels einer möglichst auf europäischer Ebene harmonisierten **Mengensteuerung** erfolgen, während die Technologieförderung in nationaler Eigenverantwortung durch separate und nach innovationsökonomischen Prinzipien ausgerichteten Programme ausgestaltet werden sollte. Dies würde im Gegensatz zur bisherigen Förderstrategie über das EEG nicht zuletzt die transparente Ausweisung der Mittelverwendung verbessern. Denn das wesentliche Argument der Befürworter der Preissteuerung durch das EEG sind gerade die fehlenden Möglichkeiten zur Technologieförderung in einem Mengensystem. Wir sehen stattdessen, dass weder Preis- noch Mengensteuerung als technologiepolitische Instrumente geeignet sind. Die Technologieförderung muss konsequenterweise über mehrere, flankierende Instrumente umgesetzt werden.

Ausbauziele europäisch koordinieren – auf Mengensteuerung umstellen

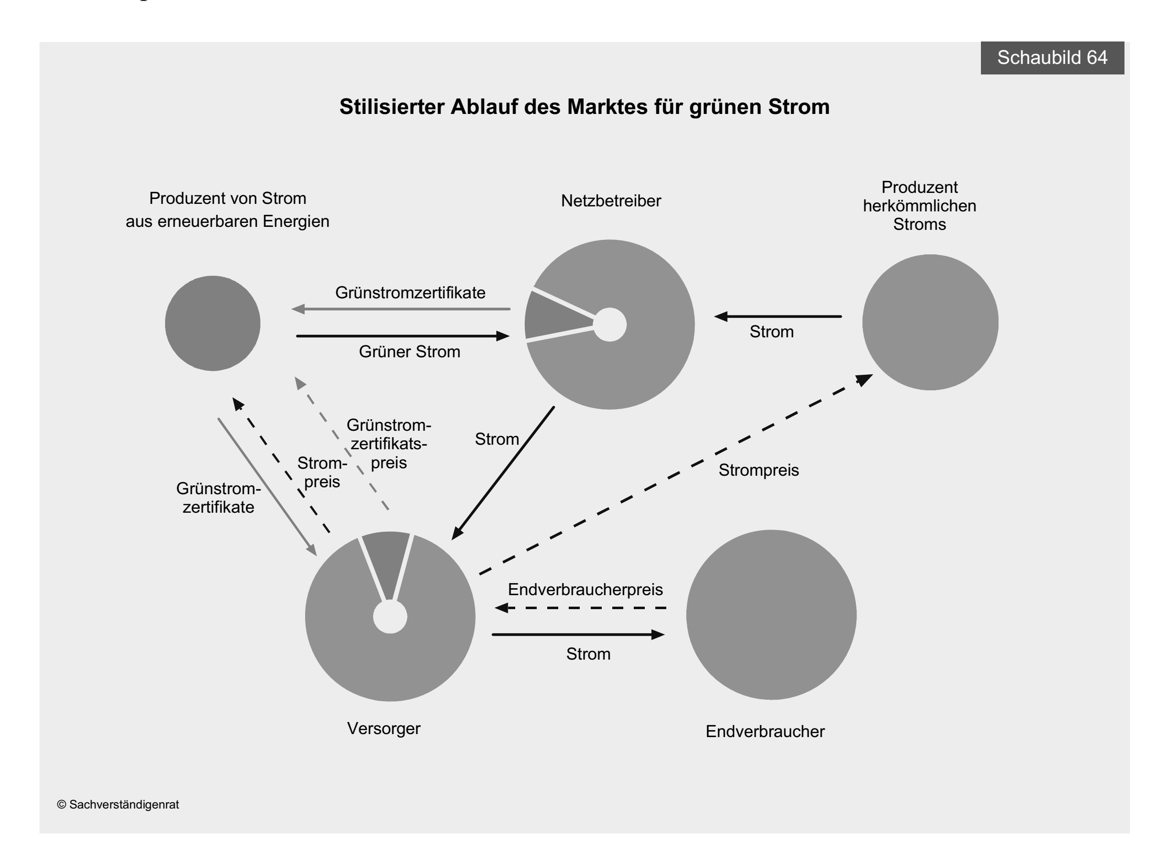
435. Durch das rasante Wachstum der Kapazitäten hat sich der Markt für erneuerbare Energien von einem reinen Probemarkt zu einem **Massenmarkt** gewandelt. Mit einem Marktanteil von 16,4 vH der erneuerbaren Energien an der gesamten Bruttostromerzeugung ist eine rein auf die Erprobung von Nischentechnologien ausgerichtete Förderung, wie sie durch das EEG intendiert ist, nicht mehr zeitgemäß. Sie sollte durch ein Fördersystem ersetzt werden, das streng am Prinzip der Kosteneffizienz ausgerichtet ist und die Möglichkeit eröffnet, zukünftig mit weiteren europäischen Ländern zu kooperieren und dadurch Standortvorteile für die verschiedenen Erzeugungstechnologien zu nutzen.

436. Der Übergang zu einem neuen Fördersystem könnte daher wie folgt ausgestaltet sein: Ein erster notwendiger Schritt in Richtung einer kostenminimalen Erreichung der Ausbauziele wäre die technologie- und größenneutrale Ausgestaltung der Fördersätze für alle zukünftig zu installierenden Anlagen. Hierzu bedürfte es lediglich der **Harmonisierung der Mindestvergütungssätze** im EEG auf ein einheitliches Niveau. Im Ergebnis würde sich der Zubau der erneuerbaren Energien an den Kosten der Stromerzeugung orientieren, wenngleich der Anreiz für eine nachfrageorientierte Einspeisung immer noch gering wäre. Zudem würde ein starker Anreiz geschaffen, Neuanlagen unter Ausnutzung regionaler Standortvorteile in Bezug auf durchschnittliche Windstärken und Sonnenscheindauer zu errichten, statt wie bisher Nachteile über zusätzliche Vergütungen auszugleichen.

437. Da für den Ausbau der erneuerbaren Energien ohnehin explizite Mengenziele vorgegeben sind, sollte in einem zweiten großen Schritt konsequenterweise der Umstieg auf eine marktbasierte **Mengensteuerung** in Form von Grünstromzertifikaten erwogen werden. Ein ähnliches Verfahren kommt bereits in anderen europäischen Ländern zum Einsatz und wurde jüngst von der Monopolkommission vorgeschlagen (Monopolkommission, 2011). Bei einem solchen Mengenverfahren würden die Energieversorger verpflichtet, einen bestimmten Anteil ihres an die Endverbraucher gelieferten Stroms aus erneuerbaren Energien zu decken. Strom ist allerdings ein homogenes Gut, bei dem lediglich die Netzbetreiber bei der Einspeisung erkennen können, welche Technologie zu dessen Erzeugung verwendet wurde. Deshalb erhalten die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien für jede erzeugte und eingespeiste

Einheit von den Übertragungsnetzbetreibern sogenannte **Grünstromzertifikate**. Gleichzeitig würden Energieversorger unter Androhung finanzieller Strafzahlungen dazu verpflichtet, am Ende eines jeden Abrechnungszeitraums, beispielsweise nach jedem Kalenderjahr, eine bestimmte Menge an Grünstromzertifikaten vorzuweisen, deren genaue Menge sich aus der geforderten Grünstromquote und der insgesamt an Endverbraucher gelieferten Strommenge ergibt (Schaubild 64).

Die Grünstromzertifikate würden an Börsen gehandelt, wodurch sich zu jedem Zeitpunkt ein **einheitlicher Marktpreis** für die Grünstromzertifikate ergibt. Das Angebot an Grünstromzertifikaten käme von den Produzenten, die Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen und einspeisen, während die gesetzliche Mindestquote gleichsam zu einer Mindestnachfrage nach Grünstromzertifikaten führen würde. Da es jedem Energieversorger prinzipiell freigestellt ist, eine höhere Quote zu erfüllen, etwa um sich im Wettbewerb qualitativ von anderen Energieversorgern zu unterscheiden, ist die Nachfrage nach Grünstromzertifikaten nicht durch die Mindestquote beschränkt.



438. Für die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien ergäben sich zur bisherigen Förderung zweierlei Unterschiede. Anders als bisher erhalten sie nicht mehr nur einen Vergütungssatz je eingespeister Menge Strom, sondern die **Vergütung** kommt dann **aus zwei unterschiedlichen Quellen**. Einerseits werden Einnahmen aus der produzierten Strommenge erzielt, wobei sich der erzielte Preis am jeweils gültigen Preis an der Strombörse orientieren würde oder bilateral mit Stromabnehmern durch (langfristige) Verträge ausgehandelt würde.

Andererseits werden Einnahmen aus dem Verkauf der Grünstromzertifikate erzielt. Über den Zertifikatepreis würde somit eine technologieneutrale Förderung der erneuerbaren Energien gewährleistet, denn der Zertifikatepreis wäre für jede Technologie gleich.

Zudem würden sich die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien bei der Einspeisung am Marktpreis für Strom orientieren und damit einen wichtigen Beitrag zur **Systemintegration** leisten. Wenn der Strompreis Teil des Gewinnmaximierungskalküls der Erzeuger ist, werden diese ihrerseits etwa in Zeiten hinreichend negativer Strompreise darauf verzichten, Strom in das Netz einzuspeisen. Zudem erhöht sich insgesamt der Anreiz, in **Speichertechnologien** zu investieren, die es den Produzenten ermöglichen, den Produktionszeitpunkt vom Einspeisezeitpunkt des Stroms zu trennen. Schließlich würde durch die Harmonisierung der Grenzvermeidungskosten sichergestellt, dass zur Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien immer der kostenminimale Technologiemix eingesetzt wird.

439. Da bereits installierte Anlagen, die im Rahmen des EEG gefördert werden, dem Bestandsschutz unterliegen, würde nur der zukünftige Ausbau unter die neue Mengenförderung mit Grünstromzertifikaten fallen. Erfahrungen etwa aus Schweden haben gezeigt, dass die Einbeziehung von bereits installierten und profitabel arbeitenden Stromerzeugungsanlagen erhebliche Renten generiert (Bergek und Jacobsson, 2010). Deshalb sollten diese nicht in das Fördersystem miteinbezogen werden, sondern stattdessen nur neue Anlagen. Der zukünftig geplante Ausbaupfad für den Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energien am Gesamtstromverbrauch müsste dann in eine entsprechende **Mindestquote** für Grünstromzertifikate übersetzt werden. Diese entspräche der Differenz aus geplantem Ausbau und der zum Anfangszeitpunkt bereits installierten Leistung.

Dadurch würde allen Marktteilnehmern bereits am Anfang klar kommuniziert werden, dass die Mindestquoten im Zeitverlauf ansteigen, und es wäre bereits heute klar, wann welche Mindestquoten erreicht werden müssen. Neu zu installierende Anlagen unterlägen dann dem Handel mit Grünstromzertifikaten und nicht mehr dem EEG, das dann als Rechtsrahmen abgelöst werden würde. Am vorrangigen Anschluss durch die Netzbetreiber und dem Einspeisevorrang für aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom würde weiter festgehalten werden. Letzterer wäre allerdings im Falle negativer Preise mit einer „Strafe“ belegt, sodass sich Anreize für eine vermehrt nachfrageorientierte Einspeisung ergäben.

440. Die Mengensteuerung ist ebenso wie die derzeitigen Einspeisevergütungen nicht frei von **Problemen**, die durch den entsprechenden institutionellen Rahmen, speziell das Marktdesign, adressiert werden müssen (Menanteau et al., 2003; Oikonomou und Mundaca, 2008; Frontier Economics, 2011). Damit die Preisschwankungen bei den Grünstromzertifikaten nicht zu groß ausfallen, sollte die Möglichkeit bestehen, die Zertifikate periodenübergreifend zu handeln. Damit würde ein Zertifikat, das in der aktuellen Periode ausgestellt wurde, ebenso in der nächsten Periode gültig bleiben. Zudem sollte analog zur Strombörse ein Terminmarkt eingerichtet werden (Amundsen et al., 2006). So lange es sich um ein rein national ausgerichtetes System handelt, ist es darüber hinaus sinnvoll, einen Höchstpreis zu definieren, den Stromversorger entrichten müssten, falls die am Markt angebotene Menge an Zertifikaten

niedriger ist als die in der Periode geforderte Mindestquote. So liegt dieser Höchstpreis in Schweden bei 150 vH des Durchschnittspreises des Vorjahrs.

Es hat sich gezeigt, dass das Vertrauen der Investoren in die langfristige Aufrechterhaltung des Fördersystems eine zentrale **Voraussetzung** für den erfolgreichen Ausbau darstellt. Entsprechend der derzeitigen Garantie der Einspeisevergütungen über einen Zeitraum von 20 Jahren müsste den Investoren garantiert werden, für eben diesen Zeitraum mit ihren Anlagen für die Zertifikate zugelassen zu sein. Zudem müsste die Handelbarkeit der Grünstromzertifikate für einen ebenso langen Zeitraum garantiert werden. Wenn die definierten Ausbauziele dann in der Zukunft erreicht wurden, muss die Förderung noch weitere 20 Jahre bestehen bleiben, wobei sich die Mindestquote entsprechend um die Anlagen verringern sollte, die jedes Jahr aus der Förderung herausfallen.

441. Um ihre Ausbauziele zu erreichen, haben die meisten Länder der Europäischen Union bereits Fördersysteme (preis- und mengenbasiert) eingeführt. Allerdings ist nur das mengenbasierte Verfahren dazu geeignet, in einem dritten und letzten großen Schritt durch einen grenzüberschreitenden **Zertifikatehandel** die Handelsvorteile für erneuerbare Energien innerhalb Europas nutzbar zu machen. Dies ist prinzipiell bereits in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) vorgesehen. Jedes Land weist spezifische Vorzüge für die Nutzung der unterschiedlichsten, aktuell zur Verfügung stehenden Erzeugungstechnologien auf. So ist die Nutzung der Sonnenenergie in den Mittelmeerregionen vorteilhafter als in Mitteleuropa, während Offshore Windenergie in der Nord- und Ostsee gute Standortbedingungen vorfindet. Zudem ließe sich die Schwankungsintensität im europäischen Verbund stärker mindern, als dies im nationalen Rahmen möglich wäre, etwa bei der Windenergie, wofür allerdings der europäische Netzausbau weiter vorangetrieben werden müsste (Roques et al., 2010).

Da derzeit nur ein kleiner Teil der europäischen Länder, darunter Schweden, Polen, Belgien, Italien und ab dem Jahr 2015 auch die Niederlande, über mengenbasierte Verfahren verfügt, könnte zukünftig zumindest mit diesen Ländern ein gemeinsamer Zertifikatemarkt geschaffen werden. Wenngleich dadurch nicht sofort alle Handelsvorteile innerhalb Europas genutzt werden könnten, wäre dies der Beginn eines **europäisch harmonisierten Vorgehens**, das dann sukzessive um die Länder erweitert werden kann, die zukünftig ebenfalls auf mengenbasierte Verfahren umsteigen und somit die neu entstehenden Handelsvorteile nutzen wollen. Eine Harmonisierung stellt selbstverständlich große Herausforderungen dar, wie das Beispiel Belgien zeigt. Dort wurde bislang der Versuch unternommen, Grünstromzertifikate aus vier verschiedenen Regionen handelbar zu machen (Verhaegen et al., 2009).

Da ein derartiges mengenbasiertes Verfahren die Erreichung der politisch vorgegebenen Ausbauziele klar von technologiepolitischen Zielen trennt, werden damit tendenziell nur die Technologien gefördert, die bereits marktreif sind (Menanteau et al., 2003). Sollen darüber hinaus Erfahrungen mit dem Einsatz bislang wenig erprobter Technologien oder Verfahren gesammelt werden, müsste dies im Rahmen der Innovationspolitik geschehen. Dadurch würde ein hybrides Fördersystem entstehen, mit dem marktbasierten Quotenverfahren auf der einen Seite und einem klar definierten innovationspolitischen Rahmen auf der anderen Seite.

Flankierende Innovations- und Technologiepolitik

442. Eine wirtschaftspolitische Strategie zur Energiewende sollte zusätzlich eine intelligente Innovations- und Technologiepolitik umfassen. Sie ist im Hinblick auf das Ergebnis ihrer Bemühungen ergebnisoffen und dazu bereit, im Zuge des zu vollziehenden **Entdeckungsprozesses** Rückschläge und Niederlagen hinzunehmen, die zur Abschreibung eingesetzter Ressourcen führen. Vor allem erkennt sie an, dass Fortschritt selbst bei einem idealen Zuschnitt der Innovationspolitik Zeit braucht und dass man diesen Prozess daher nicht durch eine Abweichung von diesem Zuschnitt beschleunigen kann. Insbesondere würde dies nicht gelingen, indem von staatlicher Seite Vorgaben für bestimmte technologische Lösungen gemacht würden.

443. Stattdessen ist es unter Berücksichtigung der anerkannt systemischen Zusammenhänge privater Forschungsaktivitäten wichtig, dass die Innovationspolitik eine angemessene Infrastruktur für Innovationen bereitstellt, durch den Ausbau der universitären und außeruniversitären Forschung ebenso wie durch das Schaffen attraktiver Bedingungen für forschende Unternehmen. Dabei sind bei der Organisation der Forschung in Hochschulen und Instituten die **Prinzipien** der Eigenverantwortung, der Steuerungskompetenzen und der Leistungsdifferenzierung streng zu beachten (JG 2009 Ziffer 399). Zu fördern ist dabei vor allem der technologieoffene Wettbewerb um wissenschaftliche **Spitzenleistungen**, unterstützt durch entsprechende Bemühungen im Bildungsbereich (JG 2009 Ziffern 443 ff.). Technologieneutralität bedeutet insbesondere, dass die Forschung in Richtung klimaverträglicherer Nutzung der fossilen Energieträger ausgebaut werden kann.

444. Nach dem Verständnis des Sachverständigenrates gehören zu einer umfassenden und intelligent ausgestalteten Innovationspolitik allerdings durchaus gezielte technologiepolitisch motivierte Eingriffe und **Demonstrationsprojekte**, wenngleich sie lediglich ergänzend wirken können. Ihr Einsatz ist aber nur dann sinnvoll ausgestaltet, wenn sie in einen **lern- und anpassungsfähigen Prozess** eingebettet sind, zu dem eine unmissverständliche zeitliche Begrenzung der Förderung und eine kritische Evaluation der Ergebnisse gehören, die den Standards der modernen Evaluationsforschung folgt und insbesondere Mitnahmeeffekte von genuinen Effekten der Förderung trennt (JG 2009 Ziffer 403). Diese Evaluation ist in den allgemeinen Kontext des anzustrebenden Monitoring-Prozesses der Energiewende einzubetten.

Sicherstellung der demokratischen Legitimation

445. Eine derart große gesellschaftliche Herausforderung wie die Energiewende erfordert eine sehr enge Begleitung durch wissenschaftliche Analysen und durch einen offen und transparent ausgestalteten **öffentlichen Diskurs**. Die politische Steuerung dieser Aufgabe ist daher eng durch einen Monitoring-Prozess zu begleiten, der als Aufgaben die umfassende Analyse und die objektive Bewertung der Entwicklungen sowie die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Anpassung an veränderte Gegebenheiten hat. Mit der ab dem Jahr 2012 vorgesehenen jährlichen wissenschaftlichen Begleitung ist die Bundesregierung hier grundsätzlich auf dem richtigen Weg.

Integraler Bestandteil dieser Analyse muss die Einordnung der Entwicklung der Strompreise und der Investitionsentscheidungen der privaten Akteure sein. Zwar dürfte es schwer sein, die **Preissteigerungen** in einem globalen Umfeld steigender Kosten für Energierohstoffe kausal dem Atomausstieg und der Energiewende zuzuordnen. Welche Steigerungen der Energiepreise von welcher Branche zu verkraften sein werden, ohne dass diese im Wettbewerb ins Hintertreffen gerät, ist ebenfalls pauschal nicht zu beantworten. Nichtsdestoweniger ist die Betrachtung der Strompreisentwicklung und deren Auswirkungen für eine mögliche Anpassung des Prozesses an die wirtschaftlichen Gegebenheiten und mithin für die fortlaufende Akzeptanz der Energiewende unabdingbar.

446. Von zentraler Bedeutung in einer umfassenden Strategie zur Energiewende ist die transparente **Aufklärung** der Öffentlichkeit um die mit dieser Weichenstellung verbundenen Zusammenhänge. Damit ist nicht nur die Bildungspolitik mit der verstärkten Vermittlung technologischer und naturwissenschaftlicher Erkenntnisse angesprochen. Zur demokratischen Legitimation der Energiewende sind darüber hinaus die Politik und die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gefordert. Insbesondere ist die Frage der alternativen Verwendungen volkswirtschaftlicher Ressourcen als **Opportunitätskosten** der Energiewende offen zu diskutieren, sonst könnte die aktuell für sie vorhandene Akzeptanz wieder verlorengehen.

In diesem Sinne sind die Vorschläge der Ethik-Kommission zu unterstützen, den anstehenden Umsetzungsprozess der Energiewende durch die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Organisation des gesellschaftlichen Diskurses zu begleiten (Ethik-Kommission). Nur wenn es gelingen wird, eine hinreichende demokratische Teilhabe an Planungsprozessen, etwa für die benötigten Netze und Speicher, aber auch für den künftigen Bau fossiler Kraftwerke, zu gewährleisten, kann eine fortlaufende gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende erwartet werden.

Eine andere Meinung

447. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, kann sich dem in diesem Kapitel entwickelten Vorschlag, die Förderung erneuerbarer Energien von der für das EEG konstitutiven Preissteuerung auf eine Mengensteuerung umzustellen, nicht anschließen. Die folgenden Ausführungen halten sich im Wesentlichen an Bergek (2010) sowie Bergek und Jacobsson (2010).

Wie von der Mehrheit zutreffend festgestellt wird, besteht das **Grundproblem der Mengensteuerung** darin, dass tendenziell nur Technologien gefördert werden, die bereits marktreif sind (Ziffern 435 ff.). Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Preis der Zertifikate durch die teuerste Energieform bestimmt wird, die erforderlich ist, um die Quote zu erfüllen (marginale Technologie). Es werden damit erhebliche Potenziale für Renten der Anbieter geschaffen, die zu Beginn eines solches Systems mit etablierten Technologien an den Markt gehen können. Je mehr es aufgrund der Ausbauziele erforderlich ist, die Quoten anzuheben, um Anbieter mit höheren Kosten (zum Beispiel Offshore Windenergie) in den Markt zu bringen, desto höher werden die Renten der sub-marginalen Anbieter mit reifen Technologien. Konkret werden diese Renten bestimmt vom Umfang der Quote, dem Potenzial der billigeren Technologien und den Kostenunterschieden zwischen den unterschiedlichen Technologien.

Die Mengensteuerung führt somit zu Anreizen, die ordnungspolitisch fraglich sind. Prämiert werden nicht die Innovatoren, die noch relativ unreife Technologien entwickeln und anwenden, sondern die Investoren, die auf etablierte Technologien setzen.

Da die Mehrheit weder die Preis- noch die Mengenförderung als technologiepolitisches Instrument einsetzen will, setzt sie auf eine Technologieförderung, die über eine „flankierende Innovations- und Technologiepolitik" geleistet werden soll. Dabei bleibt unerwähnt, dass es mit dem EEG – neben den in diesem Kapitel immer wieder angesprochenen Problemen bei der Photovoltaik – sehr erfolgreich gelungen ist, für deutsche Unternehmen eine führende Stellung auf dem **Markt für Windkraftanlagen** zu erzielen. Während der deutsche Markt im Jahr 2009 lediglich 6 vH des Weltmarkts ausmachte, betrug der Umsatz der Hersteller von Windkraftanlagen in Deutschland 17,5 vH des weltweiten Umsatzes, die Exportquote lag bei 75 vH.

Bergek und Jacobsson (2010) führen dies darauf zurück, dass die Politik neue Technologien erfolgreich fördern kann, indem sie geschützte Märkte („nursing markets" und „bridging markets") etabliert. Diese schaffen für die Anbieter von Investitionsgütern einen Anreiz, in eine neue Industrie einzutreten und Ressourcen für die Produkt-, Prozess- und Marktentwicklung einzusetzen. Das deutsche EEG wird von den Autoren als ein erfolgreicher Beitrag zur Schaffung eines **„Brückenmarktes"** angesehen. Ohne eine solche Förderung entstehe eine Lücke zwischen der reinen Grundlagenforschung, die auch Demonstrations- und Pilotprojekte einschließe, und der Förderung durch ein Quotensystem, das primär reife Technologien begünstige.

Somit besteht bei der von der Mehrheit präferierten Kombination aus Mengensteuerung und primär technologieneutraler Grundlagenforschung nicht nur die Gefahr, dass Deutschland seine führende Stellung als Anbieter neuer Technologien im Energiebereich verliert, sondern dass es mit einer Erhöhung der Quoten zugleich zu steigenden Renten für die Anbieter etablierter Technologien kommt, die am Ende von den Stromverbrauchern zu bezahlen sind.

Die Skepsis gegenüber der Mengensteuerung bedeutet nicht, dass es im EEG nicht weitere Spielräume für die Senkung der Vergütungssätze insbesondere bei der Photovoltaik gibt.

Wenig überzeugend ist auch die Argumentation der Mehrheit, wonach es aus ökonomischer Sicht grundsätzlich zu hinterfragen sei, ob von einer zusätzlichen Förderung der erneuerbaren Energien ein **Beitrag zum Klimaschutz** geleistet werden könne, wenn durch den EU-ETS bereits eine verbindliche Obergrenze für Treibhausgase etabliert sei (Ziffer 415). Dem ist zum einen entgegenzuhalten, dass die dadurch erzielte **Verteuerung des Stroms** aus fossilen Energien in den meisten Fällen **unzureichend** ist, um die Wirtschaftlichkeit von Strom aus erneuerbaren Energien zu gewährleisten (Kemfert und Diekmann, 2009). Zum anderen wird völlig außer Acht gelassen, dass es möglich und auch politisch geboten ist, den Emissionshandel und die Förderung erneuerbarer Energien **sinnvoll aufeinander abzustimmen**. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die Emissionsminderung durch erneuerbare Energien bei der Festsetzung der Obergrenze für Emissionen nicht angemessen antizipiert wird.

Literatur

Bergek, A. (2010) *The pitfalls of green innovation policy: the case of green certificates*. Discussion paper for the 6CP Workshop: Exploring the green paradigm, in Utrecht 15 November *2010*.

Kemfert, C. und J. Diekmann (2009) *Förderung erneuerbarer Energien und Emissionshandel: wir brauchen beides*, Wochenbericht, 76; (11), 169-174.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur

Amundsen, E. S., F. M. Baldursson und J. B. Mortensen (2006) *Price Volatility and Banking in Green Certificate Markets*, Environmental and Resource Economics, 35, 259-287.

Andor, M., K. Flinkerbusch, M. Janssen, B. Liebau und M. Wobben (2010) *Negative Strompreise und der Vorrang erneuerbarer Energien*, 34, 91-99.

BDEW (2010) *Energiemarkt Deutschland. Zahlen und Fakten zur Gas-, Strom- und Fernwärmeversorgung*.

Bergek, A. und S. Jacobsson (2010) *Are tradable green certificates a cost-efficient policy driving technical change or a rent-generating machine? Lessons from Sweden 2003–2008*, Energy Policy, 38; (3), 1255-1271.

Bundesnetzagentur (2011) *Bericht zu den Auswirkungen des Kernkraftausstiegs auf die Übertragungsnetze und die Versorgungssicherheit zugleich Bericht zur Notwendigkeit eines Reservekraftwerks im Sinne der Neuregelungen des Atomgesetzes*.

Deutsche Energie-Agentur (2005) *Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020*.

--- (2010) *dena-Netzstudie II - Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015-2020 mit Ausblick 2025*.

Deutscher Bundestag (2011) *Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz - Stellungnahme der Bundesnetzagentur*.

EWI/GWS/Prognos (2011) *Energieszenarien 2011*.

Ellersdorfer, I., M. Hundt, N. Sun und A. Voß (2008) *Preisbildungungsanalyse des deutschen Elektrizitätsmarktes*.

enervis energy advisors (2011) *Atomausstieg bis zum Jahr 2020: Auswirkungen auf Investitionen und Wettbewerb in der Stromerzeugung*.

Erdmann, G., M. Fischedieck, C. von Hirschhausen und O. Hohmeyer (2010) *Dringender Appell zur Rettung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes seitens deutscher Energiewissenschaftler - Pressemitteilung vom 15.12.2010*.

Espey, J. A. und M. Espey (2004) *Turning on the Lights: A Meta-Analysis of Residental Electricity Demand Elasticities*, Journal of Agricultural and Applied Economics, 1; (36), 65-81.

Feld, L. P., K. A. Konrad und M. Thum (2011) *Umdenken in der Klimapolitik nach dem Gipfel von Cancun*, ifo Schnelldienst (5), 8-11.

Frondel, M., J. Peters und C. Vance (2008) *Identifying the Rebound: Evidence from a German Household Panel*, The Energy Journal, 29; (4), 145-164.

Frondel, M., N. Ritter, N. Moore und C. Schmidt (2011) *Die Kosten des Klimaschutzes am Beispiel der Strompreise für private Haushalte*, Zeitschrift für Energiewirtschaft, 35, 195-207.

Frontier Economics (2011) *Study on market design for a renewablequota scheme, A final report prepared for Energie-Nederland.*

Grösche, P. und C. Schröder (2011) *Eliciting public support for greening the electricity mix using random parameter techniques*, Energy Economics, 33; (2), 363-370.

IER (2011) *Auswirkungen veränderter Laufzeiten für Kernkraftwerke in Deutschland - Szenarioanalysen bis zum Jahr 2035*.

IER/RWI/ZEW (2010) *Die Entwicklung der Energiemärkte bis 2030 - Energieprognose 2009*.

Kondziella, H., B. Müller und T. Bruckner (2011) *Preisdeterminanten des Stromgroßhandels in Frankreich. Eine modellgestützte Analyse*, Zeitschrift für Energiewirtschaft, http://dx.doi.org/10.1007/s12398-011-0052-2 (Stand: 22.06.2011).

Lang, V. (1999) *Die Regulierung der deutschen Stromwirtschaft: Eine föderalismustheoretische Analyse*, Frankfurt am Main: Lang, Peter.

Lange, A. und C. Vogt (2001) *Cooperation in International Environmental Negotiations due to a Preference for Equity*, Journal for Public Economics, 87, 2949-2967.

Menanteau, P., D. Finon und M.-L. Lamy (2003) *Prices versus quantities: choosing policies for promoting the development of renewable energy*, Energy Policy, 31; (8), 799-812.

Monopolkommission (2008) *Sondergutachten 49. Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung: Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG*, 1. Aufl., Nomos.

--- (2011) *Sondergutachten 59: Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten: Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG*, 1. Aufl., Nomos.

Oikonomou, V. und L. Mundaca (2008) *Tradable white certificate schemes: what can we learn from tradable green certificate schemes?*, Energy Efficiency, 1; (3), 211-232.

PIK und Universität Leipzig (2011) *Der Einstieg in den Ausstieg: Energiepolitische Szenarien für einen Atomausstieg in Deutschland.*

Roques, F., C. Hiroux und M. Saguan (2010) *Optimal Wind PowerDeployment in Europe – a Portfolio Aapproach*, Energy Policy, 38; (7), 3245-3256.

Simmons, B., E. Atukeren und C. Busch (2011) *Elastizitäten und Substitutionsmöglichkeiten der Elektrizitätsnachfrage*.

Small, K. A. und K. V. Dender (2007) *Fuel Efficiency and Motor Vehicle Travel: The Declining Rebound Effect*, The Energy Journal, 28; (1), 25-52.

Tol, R. S. J. (2010) *The Economic Impact of Climate Change*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11; (1), 13-37.

Verhaegen, K., L. Meeus und R. Belmans (2009) *Towards an international tradable green certificate system – The challenging example of Belgium*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 13; (1), 208-215.

West, S. E. (2004) *Distributional effects of alternative vehicle pollution control policies*, Journal of Public Economics, 88 (3-4), 735-757.

Wirl, F. (1997) *The Economics of Conservation Programs*, London: Kluwer Academic Publishers.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2004) *Zur Förderung erneuerbarer Energien*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation, Nr. 534.

Wolter, D. und E. Reuter (2005) *Preis- und Handelskonzepte in der Stromwirtschaft: Von den Anfängen der Elektrizitätswirtschaft zur Einrichtung einer Strombörse*, 1. Aufl., Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

SIEBTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Bisher ungebrochene Beschäftigungsdynamik

Das Wichtigste in Kürze

Robuste Aufwärtsentwicklung der Beschäftigung: Verlauf und Erklärung

Der Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2011 **weiterhin sehr positiv** entwickelt. Die jahresdurchschnittliche Anzahl der registriert Arbeitslosen belief sich auf 2,97 Millionen Personen und sank damit knapp unter den Stand des Jahres 1992. Im Gegenzug stieg die Beschäftigung auf fast 41,1 Millionen Erwerbstätige an und erreichte damit den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung. Diese Entwicklung wird sich im Jahr 2012 aufgrund der konjunkturellen Eintrübung voraussichtlich abflachen.

Bemerkenswert an der Entwicklung des Arbeitsmarkts ist nicht nur, wie robust dieser aufgrund einer Hortung von Arbeitskräften das Krisenjahr 2009 überstanden hat. Mindestens ebenso bedeutsam erscheint der **nahezu stetige Beschäftigungsaufbau** seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts. Der Arbeitsmarkt steht im Jahr 2011 sogar bedeutend besser da als vor der Krise. Verantwortlich für diese **bisher ungebrochene Beschäftigungsdynamik** ist das Zusammenwirken einer günstigen Weltkonjunktur, einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik und der Arbeitsmarktreformen.

Beschäftigungsveränderungen in multinationalen Unternehmen

Neben der Hortung von Arbeitskräften haben sich **multinational agierende Unternehmen** eines weiteren Beschäftigungspuffers bedient, indem sie einen Teil der Anpassung zu Lasten ihrer Beschäftigung im Ausland vorgenommen haben.

Arbeitnehmerüberlassung: Im Fadenkreuz der Kritiker

Die erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung sollte jedoch nicht dazu verleiten, **Reformen** für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als obsolet anzusehen. Nach wie vor besteht eine hohe Sockelarbeitslosigkeit. Neben institutionellen Reformen ist weiterhin der Beitrag der Tariflohn-politik notwendig.

Die **Zeitarbeit** hat sich in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt und diente den Unternehmen im Jahr 2009 als zusätzliches Anpassungsinstrument. Im Vergleich zu einem unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnis müssen Zeitarbeitnehmer zwar ein für sie ungünstiges Lohndifferenzial zwischen 10 vH und 20 vH sowie eine kürzere Dauer der Betriebszugehörigkeit in Kauf nehmen. Allerdings sind Vollzeitarbeitsverhältnisse nicht immer eine realistische Option, sodass sich Zeitarbeitnehmer allemal besser stellen als Arbeitslose. In einem bescheidenen Umfang kann Zeitarbeit zudem als Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt dienen.

Das Bundesarbeitsgericht hat eine **Gewerkschaft der Zeitarbeitsbranche** für **tarifunfähig** erklärt. Damit sind die entsprechenden Tarifverträge ungültig, mit der Konsequenz, dass Ansprüche auf Restvergütung und Sozialversicherungsbeiträge geltend gemacht werden. Den betroffenen Zeitarbeitsunternehmen sollte indes ein Vertrauensschutz für die Zeiten vor der Verkündung der Entscheidung gewährt werden.

I. Robuste Aufwärtsentwicklung der Beschäftigung: Verlauf und Erklärung

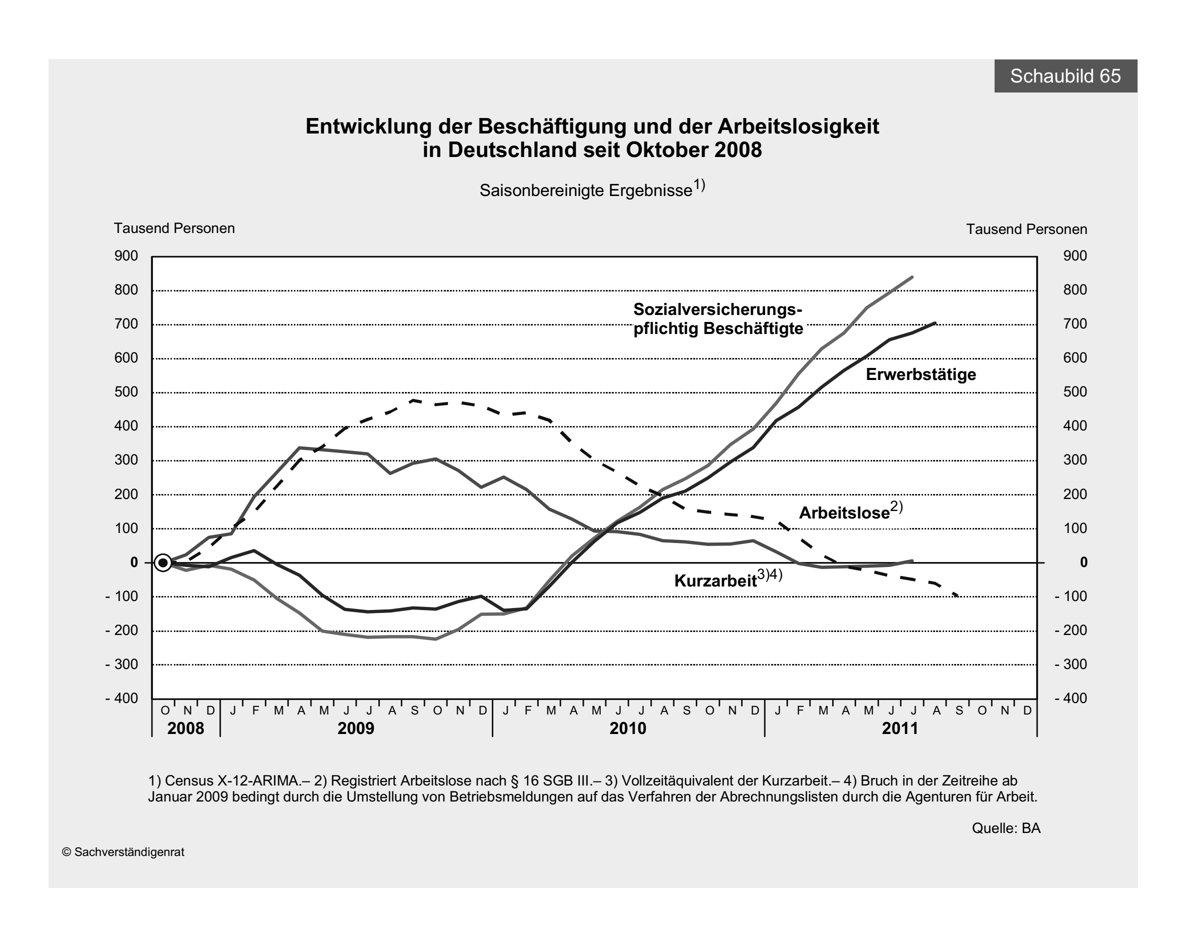
448. Die unerwartet **positive Beschäftigungsdynamik** des vergangenen Jahres setzte sich auf dem hiesigen Arbeitsmarkt im Jahr 2011 fort. Nicht nur der leichte Rückgang der Erwerbstätigkeit im Krisenjahr 2009 ist längst überwunden, sondern die Arbeitsmarktbilanz fällt seit Mitte des Jahres 2010 günstiger aus als vor der schweren Krise (Schaubild 65). Mehr noch, im internationalen Vergleich steht Deutschland hinsichtlich der Entwicklung seiner Arbeitslosenquote praktisch singulär da. Nach Angaben der OECD weisen allein Deutschland und Chile niedrigere Arbeitslosenquoten auf als vor Krisenbeginn (OECD, 2011). Eine nahezu stetige Aufwärtsentwicklung bei weitgehender konjunktureller Robustheit kennzeichnet die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts.

Allerdings liegt das Vollbeschäftigungsziel noch weit vor uns. Zwar befand sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen mit 2,97 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2011 auf einem seit fast einem Jahrzehnt nicht gekannten niedrigen Niveau. Aber eine Arbeitslosenquote von 7,1 vH liegt nicht unerheblich über ihrem Vollbeschäftigungswert von rund 4 vH. Die Beschäftigungsdynamik war bisher ungebrochen, sie dürfte aber angesichts der erwarteten Abkühlung der Konjunktur an Schwung verlieren (Ziffern 108 ff.). Obwohl der Anteil der Langzeitarbeitslosen hierzulande einen erfreulichen Rückgang aufweist – im Gegensatz etwa zu einer Verdreifachung in den Vereinigten Staaten zwischen den Jahren 2007 und 2010 –, belief sich der Anteil im Jahr 2010 gemäß der OECD-Statistik jedoch auf einen erschreckenden Wert von 47,4 vH. Ähnliches zeigt sich für die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland, die trotz eines Rückgangs durch eine immer noch inakzeptabel hohe Quote von 9,7 vH gekennzeichnet ist (OECD, 2011).

449. Für die Arbeitsmarktanalyse ergeben sich aus diesem Befund zwei Aspekte: Erstens stellt sich die Frage nach den Bestimmungsgründen der bisher ungebrochenen Beschäftigungsdynamik. Zweitens muss geklärt werden, ob der seit geraumer Zeit angemahnte Reformbedarf für den Arbeitsmarkt durch den positiven Verlauf der Erwerbstätigkeit nunmehr obsolet ist.

1. Der Befund: Viel Licht, aber auch Schatten

450. Die Anzahl der Erwerbstätigen einschließlich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg seit dem Jahr 2006, vor allem aufgrund der vermehrten Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit, nahezu kontinuierlich bis zum Krisenbeginn an. Die Arbeitslosigkeit hat sich, nachdem sie im ersten Quartal 2005 mit über 5 Millionen registriert Arbeitslosen ihren Höhepunkt erreichte, nicht mehr ausgeweitet. Dies ging zunächst mit einem starken Anstieg der Unterbeschäftigung einher. Ab dem Jahr 2006 kam es dann allerdings sowohl bei der registrierten Arbeitslosigkeit als auch der Unterbeschäftigung zu Rückgängen. Über die Krise hinweg sank die Anzahl der Beschäftigten nur in geringem Ausmaß und die der Arbeitslosen erhöhte sich lediglich moderat. Das Vorkrisenniveau der Beschäftigung wurde bereits seit April 2010 wieder übertroffen. Die Kurzarbeit ist rückläufig (Schaubild 65). Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird das **Arbeitsangebot**, also die Summe aus Erwerbspersonen und Stiller Reserve, im Jahr 2011 hauptsächlich demografiebedingt im Vergleich zum Vorjahr um 39 000 Personen auf rund 44,8 Millionen Personen zurückgehen (Fuchs et al., 2011).



Die **Nachfrage nach Arbeitskräften** hat sich im Jahr 2011 deutlich erhöht. Die Anzahl der Erwerbstätigen stieg im Vorjahresvergleich um 537 000 Personen auf fast 41,1 Millionen Personen an und erreicht damit einen Höchststand seit der Wiedervereinigung (Tabelle 26, Seite 270). Diese Erhöhung der Arbeitsnachfrage dürfte erstens auf die im Vorjahresvergleich kräftige Steigerung der weltweiten Nachfrage nach deutschen Produkten zurückzuführen sein. Um diese zu erfüllen, nahmen die Unternehmen, insbesondere die des Produzierenden Gewerbes, Neueinstellungen vor und erhöhten den Arbeitseinsatz ihrer Beschäftigten mit der Ausweitung der betriebsüblichen Wochenarbeitszeit, der Rückführung der Kurzarbeit und mit zusätzlichen Überstunden. An das Beschäftigungsniveau vor der Krise dürfte dieser Wirtschaftszweig allerdings im Jahr 2011 noch nicht anknüpfen (Schaubild 66, Seite 271).

Zweitens expandierte die Beschäftigung in anderen Teilbereichen der Wirtschaft. Neben dem Produzierenden Gewerbe erlebte im Krisenjahr 2009 der Bereich Unternehmensdienstleister – zu dem die Zeitarbeit gehört – den schärfsten Einbruch. Allerdings wurde in diesem Bereich bereits Anfang des Jahres 2010 das Vorkrisenniveau wieder erreicht.

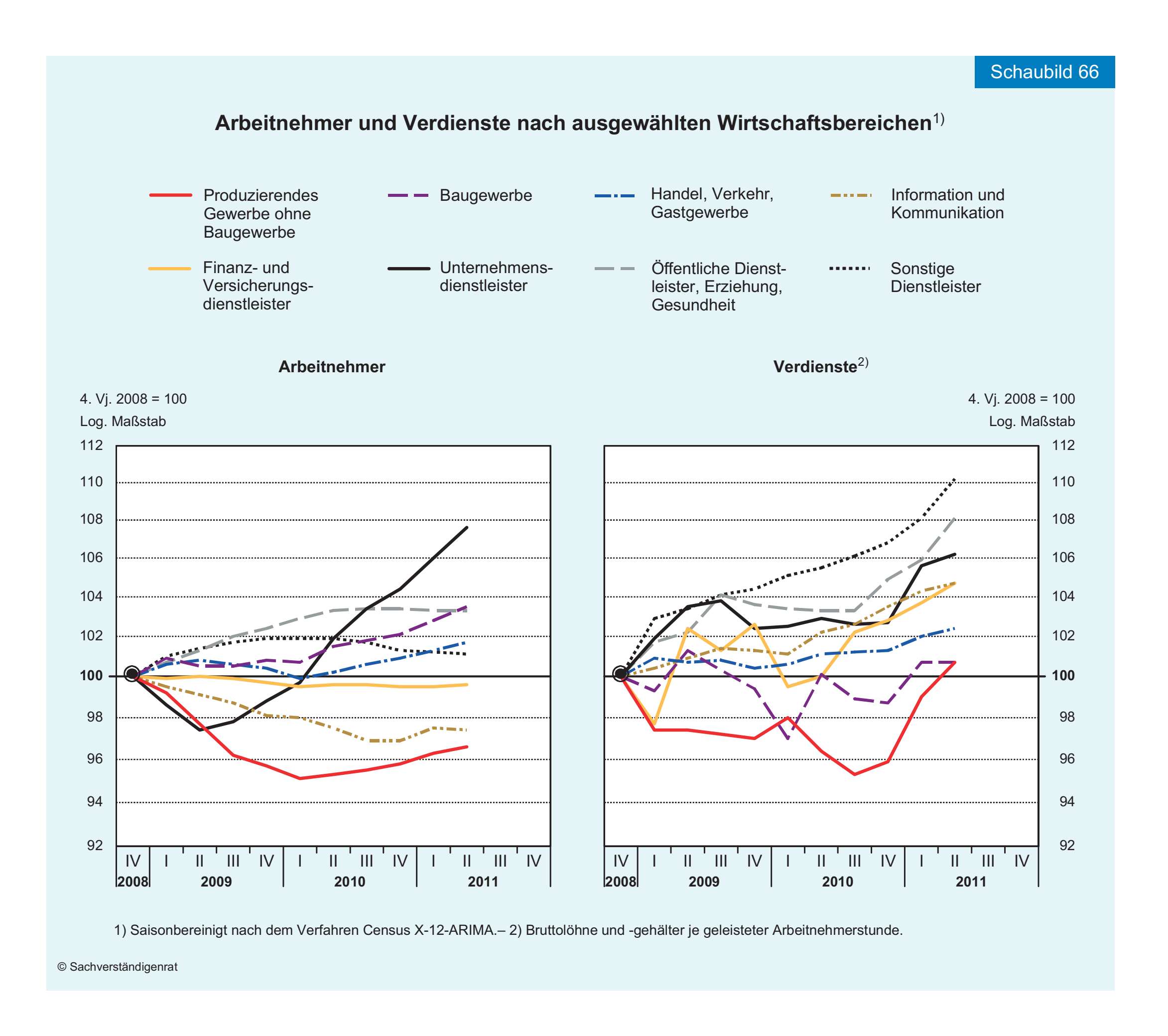
451. Der **Saldo aus Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage**, also die Summe aus der Anzahl der registriert Arbeitslosen und der Stillen Reserve, ging im Jahr 2011 zurück; die Anzahl der registriert Arbeitslosen verringerte sich um 266 000 Personen auf 2,97 Millionen Personen. In Folge der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nahm die Entlastung durch die Arbeitsmarktpolitik ab, sodass die Unterbeschäftigung einschließlich Kurzarbeit mit

Tabelle 26

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1]

	2008	2009	2010	2011[2]	2008	2009	2010	2011[2]
	Personen							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen[3,4]	43 426	43 539	43 452	43 607	34	113	– 87	155
Erwerbslose[5]	3 136	3 228	2 946	2 558	– 465	92	– 282	– 388
Pendlersaldo[6]	55	51	47	40	– 11	– 4	– 4	– 7
Erwerbstätige[7]	40 345	40 362	40 553	41 090	488	17	191	537
Selbstständige	4 479	4 468	4 488	4 541	– 19	– 11	20	53
Arbeitnehmer	35 866	35 894	36 065	36 549	507	28	171	484
darunter: marginal Beschäftigte	5 895	5 936	5 886	5 794	– 42	41	– 50	– 92
Erwerbspersonenpotenzial[8]	44 811	44 842	44 806	44 767	– 27	31	– 36	– 39
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[9]	27 510	27 493	27 757	28 411	567	– 17	264	654
Geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt[9,10]	7 080	7 190	7 252	7 372	164	110	62	120
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte	4 866	4 904	4 883	4 886	5	38	– 21	3
im Nebenjob geringfügig entlohnte Beschäftigte	2 214	2 286	2 369	2 486	159	72	83	117
Kurzfristig geringfügig Beschäftigte insgesamt[9,11]	347	358	355	352	– 5	11	– 3	– 3
davon:								
ausschließlich kurzfristig geringfügig Beschäftigte	299	304	300	291	– 6	5	– 4	– 9
kurzfristig geringfügig Beschäftigte im Nebenjob	48	54	55	61	1	6	1	6
Registriert Arbeitslose[9,12]	3 258	3 415	3 238	2 972	– 502	157	– 177	– 266
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 138	2 314	2 227	2 031	– 337	176	– 87	– 196
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 120	1 101	1 011	941	– 165	– 19	– 90	– 70
nachrichtlich:								
Kurzarbeiter (Beschäftigtenäquivalent)[9,13]	46	321	168	44	.	275	– 153	– 124
Unterbeschäftigung (einschl. Kurzarbeit)[9,14]	4 833	5 235	4 869	4 194	.	402	– 366	– 675
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)[9,14]	4 788	4 914	4 701	4 150	.	126	– 213	– 551
Gemeldete Arbeitsstellen[9]	389	301	359	463	– 34	– 88	58	104
	Quoten (vH)							
Arbeitslosenquote[9,15]	*7,8*	*8,1*	*7,7*	*7,1*	*x*	*x*	*x*	*x*
Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit)[9,16]	.	*10,6*	*10,3*	*10,0*	*x*	*x*	*x*	*x*
ILO-Erwerbslosenquote[17]	*7,2*	*7,4*	*6,8*	*5,9*	*x*	*x*	*x*	*x*

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Beschäftigte mit einem Arbeitsentgelt bis zu 400 Euro (§ 8 Absatz 1, Nr. 1 SGB IV).– 11) Beschäftigung mit längstens zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres, oder im voraus vertraglich begrenzt, es sei denn, dass die Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt wird und das Entgelt 400 Euro im Monat übersteigt (§ 8 Absatz 1, Nr. 2 SGB IV).– 12) Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 13) Ab 2009: Umstellung der Statistik von Betriebsmeldungen auf Abrechnungslisten.– 14) Erläuterungen siehe Anhang IV A.– 15) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen.– 16) Registriert Arbeitslose und Teilnehmer an entlastenden Maßnahmen in Relation zu den abhängigen zivilen Erwerbspersonen einschließlich nichterwerbstätige Maßnahmeteilnehmer.– 17) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

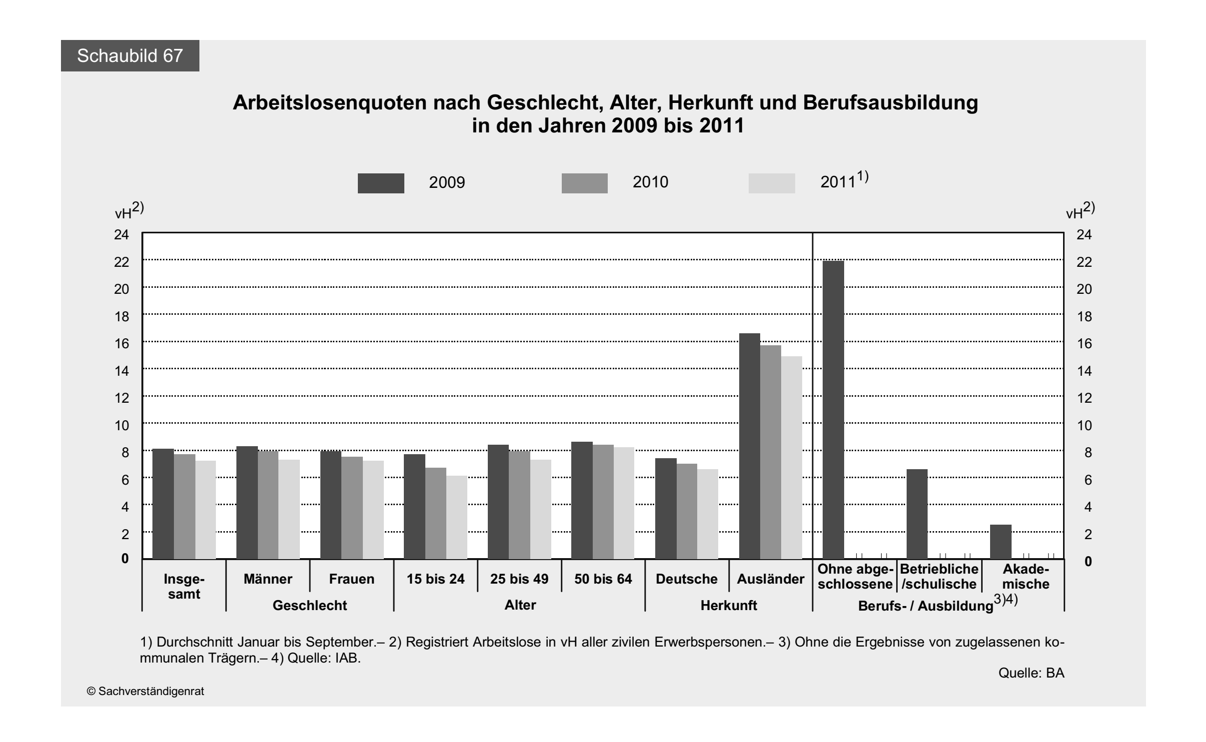


675 000 Personen stärker sank als die Anzahl der registriert Arbeitslosen. Unterbeschäftigung ist definiert als die Summe der registriert Arbeitslosen und der Personen, die im Sinne des § 16 Sozialgesetzbuchs III (SGB III) als nicht arbeitslos gelten, weil sie an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder einen arbeitsmarktbedingten Sonderstatus besitzen (Hartmann, 2011).

Vom Konzept her umfassender als die Unterbeschäftigung ist die Stille Reserve, wie sie vom IAB berechnet wird. Dabei wird zwischen der „Stillen Reserve in Maßnahmen“ und der „Stillen Reserve im engeren Sinne“ unterschieden. Die gesamte Stille Reserve ist demnach im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 218 000 Personen auf knapp 1,1 Millionen Personen gesunken. Auf die Stille Reserve in Maßnahmen entfielen 732 000 Personen und auf die im engeren Sinne 357 000 Personen (Fuchs et al., 2011).

452. Das Bild hinsichtlich der **Struktur der Arbeitslosigkeit** fällt differenziert aus. Nach wie vor sind Arbeitnehmer mit einer geringen schulischen und beruflichen Qualifikation mit dem höchsten Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert (Schaubild 67, Seite 272).

Schaubild 67



Die **Jugendarbeitslosigkeit** ist rückläufig und die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen befindet sich mit 6,1 vH auf einem im Vergleich zu anderen Altersgruppen unterdurchschnittlich niedrigen Niveau (Tabelle 27). Da die Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Jüngeren allerdings deutlich geringer ist, ergibt sich für diese die weitaus stärkere Betroffenheit von

Tabelle 27

Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 2010/2011

Durchschnitt September 2010 bis August 2011

Geschlecht	Insgesamt	Altersgruppen, davon: unter 25 Jahren	25 bis unter 50 Jahren	50 bis unter 65 Jahren
	Arbeitslosenquoten[1] (vH)			
Insgesamt	*7,2*	*6,1*	*7,4*	*8,2*
Männer	*7,3*	*6,7*	*7,4*	*8,3*
Frauen	*7,2*	*5,5*	*7,4*	*8,1*
	Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit[2] (Wochen)			
Insgesamt	33,9	13,6	34,6	49,3
Männer	31,9	13,3	32,9	45,9
Frauen	36,6	14,0	36,6	53,7
	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit[1)3)] (vH)			
Insgesamt	*11,1*	*23,4*	*11,1*	*8,7*
Männer	*11,9*	*26,1*	*11,6*	*9,4*
Frauen	*10,2*	*20,5*	*10,5*	*7,9*

1) Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen.– 2) Ohne Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern.– 3) Arbeitslosenquote im Verhältnis zur Dauer der Arbeitslosigkeit bezogen auf 52 Wochen.

Quelle: BA

Arbeitslosigkeit. So gesehen könnte es naheliegen, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit etwas zu relativieren, weil Jugendliche im Vergleich zu Erwachsenen zwar häufiger arbeitslos werden, aber relativ schnell (wieder) einen Arbeitsplatz finden. Jedoch schließen die Durchschnittswerte eine beträchtliche Konzentration der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Gruppen von Jugendlichen nicht aus, das heißt, es sind häufig dieselben Personen, die zwischen jeweils kurzen Perioden einer Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit wechseln (Möller und Schmillen, 2008).

453. Im Hinblick auf die Berufschancen der Jugendlichen bietet der **Berufsausbildungsstellenmarkt** höchst erfreuliche Perspektiven. Im Gegensatz dazu werden die Unternehmen mehr und mehr mit dem Problem konfrontiert sein, geeignete Bewerber für die Ausbildungsplätze zu finden (Tabelle 28).

Tabelle 28

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland[1)]

		2007 / 2008	2008 / 2009	2009 / 2010	2010 / 2011
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)			
Gemeldete Stellen	Personen	511 582	475 391	483 519	519 555
	vH[2)]	*0,2*	*– 7,1*	*1,7*	*7,5*
davon:					
betrieblich besetzbar	Personen	432 689	408 439	425 633	468 899
außerbetriebliche Einrichtungen[3)]	Personen	78 893	66 952	57 886	50 656
Gemeldete Bewerber[4)]	Personen	620 037	555 420	551 944	538 245
	vH[2)]	*–15,5*	*–10,4*	*– 0,6*	*– 2,5*
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)			
Unbesetzte Stellen	Personen	19 507	17 255	19 605	29 689
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	14 515	15 679	12 255	11 550
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (–)	Personen	+ 4 992	+ 1 576	+ 7 350	+ 18 139

1) Gesamtbestand an Bewerbern und Ausbildungsstellen nach dem Fachverfahren der BA, ohne die ausschließlich von den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) gemeldeten Ausbildungsstellen; ab 2008/2009 bei den gemeldeten Stellen einschließlich der Angaben der Arbeitsagenturen (AA) und der gemeinsamen Einrichtungen (gE).– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.– 3) Gemäß § 241 (2) SGB III und § 102 SGB III (Reha) sowie Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.– 4) Ab 2008/2009 einschließlich Doppelzählungen bei den Bewerbern, die sowohl von den AA und gE als auch von den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) gemeldet wurden.

Quelle: BA

In Folge der guten konjunkturellen Situation und des Bestrebens der Unternehmen, ihren Fachkräftenachwuchs insbesondere im MINT-Bereich durch Ausbildung zu sichern, erhöhten die Betriebe das Angebot an Berufsausbildungsstellen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum von Oktober 2010 bis September 2011 um 7,5 vH auf 519 555 Stellen.

Der demografiebedingte Rückgang der Anzahl der Bewerber für eine duale Berufsausbildung schwächte sich aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge in Bayern und Niedersachsen sowie

der Aussetzung der Wehrpflicht ab. Die Nachfrage nahm im Vergleich zum Vorjahr nur um 2,5 vH auf 538 245 Bewerber ab.

Am Ende des Berufberatungsjahres 2010/2011 lag die Anzahl der unbesetzten Berufsausbildungsstellen im September 2011 mit rund 29 689 Stellen über der Anzahl der unversorgten Bewerber (11 550 Personen). Damit hat sich die Bilanz im Vergleich zu den Vorjahren weiter verbessert. Hinter dem Stellenüberhang verbergen sich indes regionale und berufliche Ungleichgewichte. Gleichwohl werden Arbeitgeber künftig noch mehr Anstrengungen unternehmen müssen, um vor dem Hintergrund des zu erwartenden Fachkräftebedarfs insbesondere im MINT-Bereich die Arbeitsplätze besetzen zu können.

454. Der hohe Bestand an **Langzeitarbeitslosen** wirft einen unübersehbaren Schatten auf die Bilanz des Arbeitsmarkts (Tabelle 29). Zwar hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den vergangenen Jahren signifikant verringert, jedoch beläuft er sich nach den Ergebnissen der Bundesagentur für Arbeit im Durchschnitt des Jahres 2010 auf 31,8 vH beziehungsweise sogar auf 47,4 vH (2010), wenn die Definitionen der OECD zugrunde gelegt werden.

Außerdem wechseln rund 26 vH aller Abgänger aus der Langzeitarbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt, der weitaus überwiegende Teil jedoch in

Tabelle 29

Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit[1]

Abgangsquoten/Zugangsquoten in vH[2]

Jahr	Langzeitarbeitslose				Arbeitslose, insgesamt				Nachrichtlich: Langzeitarbeitslosenquote[3]	
	insgesamt	darunter:			insgesamt	darunter:				
		1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	Maßnahmen der AAMP[4]		1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	Maßnahmen der AAMP[4]	BA	OECD
	Abgänge aus Arbeitslosigkeit									
2006	7,5	1,8	1,1	1,1	13,9	5,6	1,3	2,2	40,8	56,4
2007	8,5	1,8	1,3	1,5	16,3	6,8	1,4	2,8	39,8	56,6
2008	8,5	1,8	1,5	1,5	18,1	7,5	1,6	3,7	36,3	52,6
2009	8,0	1,5	1,3	2,0	17,8	7,0	1,4	4,7	29,7	45,5
2010	9,5	2,2	1,2	2,4	19,3	8,1	1,3	4,5	31,8	47,4
2011[5]	8,5	2,2	0,8	1,9	18,4	8,6	0,9	3,6	32,3	.
	Zugänge in Arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit									
2006	6,6	.	.	.	13,2	6,9	0,7	1,5	x	x
2007	5,2	.	.	.	15,3	7,6	1,2	1,9	x	x
2008	6,6	.	.	.	17,9	9,2	1,3	3,3	x	x
2009	7,2	.	.	.	19,0	9,9	1,3	4,0	x	x
2010	7,5	.	.	.	19,1	9,4	1,2	4,3	x	x
2011[5]	7,0	.	.	.	18,1	9,5	1,1	3,3	x	x

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Langzeitarbeitslose/Arbeitslose gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen in vH.– 3) Anteil an allen Arbeitslosen.– 4) Abgänge/Zugänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP).– 5) Durchschnitt Januar bis September.

Quellen: IAB, OECD

geförderte Arbeitsplätze und in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder verlässt den Arbeitsmarkt.

455. Die Arbeitszeit dürfte im Jahr 2011 im Vergleich zum vergangenen Jahr, in dem die Anzahl der von jedem Erwerbstätigen durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden um 1,8 vH im Zuge des Aufholprozesses nach der Krise relativ stark angestiegen war, nur noch moderat um 0,3 vH zunehmen und damit immer noch unter dem Niveau des Jahres 2008 liegen. Der Anstieg ergibt sich nach Berechnungen des IAB aus einer Erhöhung der tariflichen Wochenarbeitszeit, dem Abbau der Kurzarbeit, der Veränderung der Beschäftigtenstruktur und dem Aufbau von Überstunden. Arbeitszeitverkürzend wirkten der Kalendereffekt und ein steigender Krankenstand sowie die höhere Inanspruchnahme von Urlaubstagen.

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen wird damit im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 1,7 vH und die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde um 1,3 vH zunehmen.

456. In den Tarifabschlüssen des ersten Halbjahres 2011 wurden bei günstiger konjunktureller Lage von den Tarifvertragsparteien relativ kräftige Tariflohnsteigerungen vereinbart. In einer Reihe von Branchen kam es zu Abschlüssen, die für das Jahr 2011 einen Anstieg der Tarifvergütungen von 3 vH und mehr vorsehen. Beispielsweise beinhaltet der Tarifabschluss in der Chemischen Industrie ab 31. März 2011 nach einem Nullmonat eine Tarifanhebung um 4,1 vH bei einer im Vergleich zu den übrigen Abschlüssen relativ kurzen und regional unterschiedlichen Laufzeit des Tarifvertrags von durchschnittlich 14 Monaten. Bei der Volkswagen AG kam es aufgrund der besonders guten Geschäftszahlen zu einer tariflichen Entgelterhöhung ab dem 1. Mai 2011 um 3,2 vH sowie für die Monate Februar bis April 2011 zu einer Pauschalzahlung in Höhe von 1 vH des Jahresentgelts (mindestens 500 Euro) bei einer Laufzeit von 12 Monaten. In verschiedenen Energieunternehmen wurden Tarifanhebungen um 3,4 vH bei 13 Monaten Laufzeit vereinbart (Bispinck und WSI-Tarifarchiv, 2011). Für das Jahr 2011 dürften insgesamt gesehen die Tarifverdienste je Stunde mit 1,9 vH schwächer als die Effektivverdienste steigen, sodass sich eine positive Lohndrift ergibt (Tabelle 30, Seite 276).

Der lohnpolitische Verteilungsspielraum, der sich aus der Summe der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit (1,7 vH) und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (0,4) berechnet, steigt nach Berechnungen des Sachverständigenrates im Jahr 2011 wahrscheinlich um 2,1 vH, sodass der Verteilungsspielraum bei einem Anstieg der Tarifverdienste je Stunde um 1,9 vH nicht ausgeschöpft sein dürfte (Tabelle C 1, Anhang IV, Seite 363).

457. Die ab dem Winterhalbjahr 2011/2012 nachlassende konjunkturelle Dynamik dürfte dafür sorgen, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2012 wahrscheinlich nur noch moderat verbessert. Die Anzahl der Erwerbstätigen steigt zwar noch um 143 000 auf 41,2 Millionen Personen. Hauptsächlich geht dies allerdings auf den Überhangeffekt am Ende des Jahres 2011 zurück. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen dürfte in erster Linie durch

Tabelle 30

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2008	2009	2010	2011[1)]
Tarifverdienste je Stunde[2)3)]	2,7	2,0	1,6	1,9
Effektivverdienste je Stunde[4)]	2,3	3,0	0,0	2,8
Stundenproduktivität[5)]	– 0,1	– 2,5	1,4	1,3
Erwerbstätigenproduktivität[5)]	– 0,1	– 5,2	3,2	1,6
Lohnstückkosten[6)]	2,3	5,5	– 1,2	1,4
Reale Arbeitskosten[7)]	1,3	1,6	– 0,4	2,3
Reale Nettoverdienste[8)]	– 1,3	1,9	0,6	– 0,2
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts[9)]	0,8	1,2	0,6	0,4

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je geleistete Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je Erwerbstätigen (jeweils Inlandsprodukt). 7) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 8) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 7) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 9) Veränderung des impliziten Preisindex.

den Unterhangeffekt um 81 000 Personen auf 2,89 Millionen Personen sinken. Die Arbeitszeit wird im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2011 wieder dem längerfristigen Trend folgen und wahrscheinlich um 0,4 vH zurückgehen. Zahlreiche Risikofaktoren sorgen allerdings für eine relativ große Unsicherheit bei der Prognose der Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2012 (Ziffern 119 f.).

2. Bestimmungsgründe der bisher robusten Beschäftigungsdynamik

458. Warum steht der deutsche Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit heute so viel besser da als vor der Krise? Zwei Aspekte verdienen besondere Beachtung, nämlich zum einen der vergleichsweise **robuste Verlauf** dieser beiden zentralen Größen des Arbeitsmarktgeschehens im Krisenjahr 2009 und zum anderen deren nahezu **stetige Aufwärtsentwicklung** seit etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts.

Anpassung im Krisenjahr

459. Der scharfe Einbruch des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 5,1 vH im Jahr 2009 hätte früheren Erfahrungen zufolge eigentlich eine beträchtliche Entlassungswelle auslösen müssen. Warum es dazu nicht gekommen ist, lässt sich vornehmlich einer besonders ausgeprägten **Hortung von Arbeitskräften** zuschreiben. Diese Unternehmensstrategie wurde maßgeblich unterstützt durch ein besonnenes Verhalten der Tarifvertragsparteien und eine Konzessionsbereitschaft auf der betrieblichen Ebene sowie durch eine kräftige Hilfestellung seitens der

Wirtschaftspolitik, namentlich in Form der Ausweitung der gesetzlichen Regelungen zur Kurzarbeit.

Die Anpassung an die schwere Rezession vollzog sich weniger über Personalfreisetzungen, sondern über eine Unterauslastung der Beschäftigten, indem die durchschnittliche Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer teilweise drastisch heruntergefahren wurde. Dieses Reaktionsmuster ist zwar grundsätzlich typisch für die Arbeitsnachfrage in Deutschland, im Gegensatz etwa zu den Verhältnissen in den Vereinigten Staaten, wo eher eine Politik von Entlassungen und (Wieder-)Einstellungen verfolgt wird. Allerdings überrascht die Intensität, mit der diese Hortung durch Arbeitszeitreduktion hierzulande betrieben wurde.

460. Konkret haben sich die Unternehmen folgender Anpassungsinstrumente bedient (JG 2010 Ziffern 448 ff.):

- Hauptsächlich wurde die Arbeitszeit reduziert, sei es zu Lasten von Guthaben auf Arbeitszeitkonten oder in Form des Abbaus von Überstunden, sei es durch eine Verringerung der tariflichen oder betriebsüblichen Wochenarbeitszeit, gegebenenfalls auf der Basis von entsprechenden Öffnungsklauseln in Tarifverträgen.

- Die zweite Komponente bestand in einer Inanspruchnahme der gesetzlichen Kurzarbeiterregelungen, welche die Bundesregierung seinerzeit beträchtlich ausgeweitet hatte. Kurzarbeit stellt in einer historischen Perspektive allerdings seit jeher ein gebräuchliches Instrument dar.

Quantitativ war nach Angaben des IAB die temporäre Verkürzung der tariflichen oder betriebsüblichen Wochenarbeitszeit (einschließlich der Zunahme der Teilzeitarbeit und des bereinigten Arbeitstageeffekts) mit 45 vH das bedeutendste Instrument beim **Rückgang der Jahresarbeitszeit im Jahr 2009**, gefolgt vom Abbau der Überstunden und der Guthaben auf Arbeitszeitkonten mit 38 vH und der Kurzarbeit mit 25 vH. Daneben haben andere Komponenten der Arbeitszeit, wie beispielsweise der krisenbedingt schon im Jahr 2008 in Anspruch genommene Urlaub zu einem leichten Anstieg der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden geführt. Insgesamt gesehen liefert die starke Zurücknahme der Arbeitszeit durch die vorübergehende Verkürzung der Wochenarbeitszeit, den Abbau von Überstunden und Arbeitszeitkonten eine Erklärung für den **Rückgang der Arbeitsproduktivität** je Erwerbstätigenstunde in der jüngsten Rezession, wohingegen in früheren Rezessionen eher ein Anstieg der Stundenproduktivität zu verzeichnen war (Burda und Hunt, 2011).

Dass das Schwergewicht der Anpassung über eine Reduktion der Arbeitszeit vorgenommen wurde, heißt nicht, dass die Unternehmen sich nicht des Instruments der **Entlassung von Arbeitskräften** bedient hätten. Zum einen betrifft das den Rückgang der Anzahl der beschäftigten Leiharbeitnehmer. Dies wird nicht zuletzt aufgrund der kontroversen Diskussion über die **Arbeitnehmerüberlassung** in dem gesonderten Abschnitt III (Ziffern 479 ff.) behandelt.

Ein anderer Grund für die robuste Beschäftigungsentwicklung im Jahr 2009 mag darin liegen, dass Unternehmen in den Jahren davor den Beschäftigungsaufbau weniger stark betrieben haben, als es die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eigentlich hätten erwarten lassen (Burda und Hunt, 2011). Mit anderen Worten, die Beschäftigungsdynamik hätte eigentlich vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen, der Reduktion der Lohnstückkosten und der Wirkung der Arbeitsmarktreformen noch kräftiger ausfallen müssen.

Zum anderen verfügen **multinational agierende Unternehmen** über die Option, die erforderlichen Anpassungen zu Lasten ihrer Belegschaft im Ausland und weniger im Inland vorzunehmen. Inwieweit dieser Stellschraube empirische Relevanz zukommt, wird in Abschnitt II (Ziffern 470 ff.) untersucht.

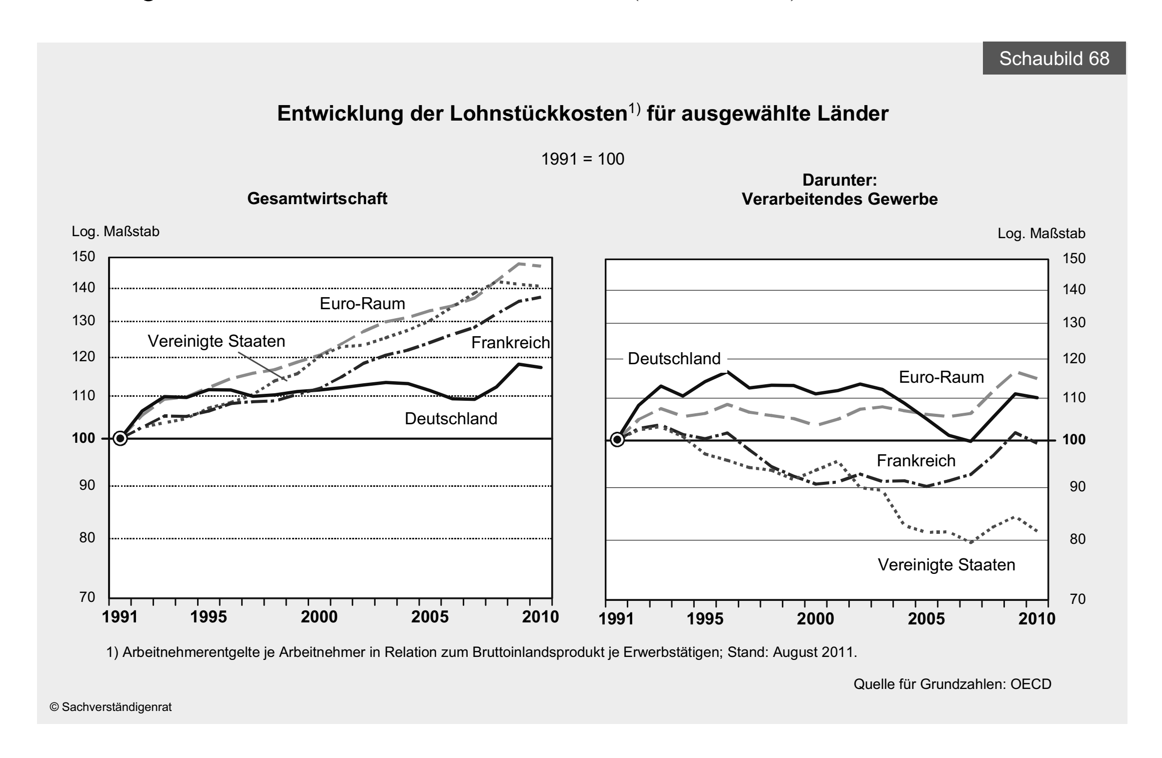
Stabile Beschäftigungsentwicklung seit dem Jahr 2006

461. Der zweite Aspekt der robusten Beschäftigungsdynamik betrifft die stetige, fast **trendmäßige Aufwärtsentwicklung der Erwerbstätigkeit** im Zeitraum der Jahre 2006 bis zunächst 2011 oder im Gegensatz dazu den Rückgang der Arbeitslosigkeit. Dafür gibt es im Wesentlichen drei Gründe: die günstige internationale Konjunkturentwicklung, eine insgesamt gesehen beschäftigungsfreundliche Tariflohnpolitik und die Wirkung der Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2005. Diese drei Bestimmungsfaktoren und ihr Zusammenwirken haben maßgeblich die robuste Beschäftigungsdynamik unterstützt und aufrechterhalten. Zwar ist es aus methodischen Gründen kaum möglich, den jeweiligen Beitrag der drei Komponenten in ihrem Zusammenwirken auf die Beschäftigungsdynamik zu quantifizieren. Wohl aber gibt es empirische Belege für den Einfluss der einzelnen Komponenten auf die Höhe der Beschäftigung.

462. Die Unterstützung durch die Weltkonjunktur wird mit der Zunahme des Welthandels um knapp 21 vH im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2008 deutlich. Allerdings kann dies nicht der einzige Grund für die Beschäftigungsdynamik gewesen sein, denn im Jahrzehnt davor war der Welthandel etwa um 105 vH gestiegen. Dieser Aufschwung des Welthandels schlug sich indessen nicht positiv auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die Erwerbstätigkeit stieg im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000 in Deutschland nur leicht an, hingegen nahm die registrierte Arbeitslosigkeit im gleichen Beobachtungszeitraum in Westdeutschland wie in Ostdeutschland in fast gleichem Ausmaß erheblich zu. Anders formuliert, ein florierender Welthandel allein garantiert noch keinen Beschäftigungsaufschwung in Deutschland, vor allem dann nicht, wenn die Beschäftigung belastende Faktoren in Erscheinung treten, wie beispielsweise die Bewältigung der ökonomischen Folgen der Wiedervereinigung und die markante Erhöhung der hiesigen Lohnkosten im Vergleich zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität.

463. In der Tat legten die **Lohnstückkosten** – der zweite Bestimmungsfaktor der Beschäftigungsdynamik – nach Angaben der OECD für die Gesamtwirtschaft in den Jahren 1991 bis 1996 in Deutschland stärker zu als in den Vereinigten Staaten und Frankreich. Danach war der gesamtwirtschaftliche Anstieg der Lohnstückkosten – also das Verhältnis der Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer zur Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen – in Deutschland bis zum Jahr 2007 allerdings geringer. Krisenbedingt erhöhten sich in den Jahren 2008 und 2009

die Lohnstückkosten in Deutschland durch die Hortung der Arbeitskräfte relativ stark. Mit der kräftigen wirtschaftlichen Erholung in Deutschland im Jahr 2010 sanken die Lohnstückkosten in Deutschland stärker als die in den Vereinigten Staaten und die des Euro-Raums. In Frankreich stiegen die Lohnstückkosten im Jahr 2010 an (Schaubild 68).



464. Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft sind die Lohnstückkosten in Deutschland im **Verarbeitenden Gewerbe**, das aufgrund der hohen Exportabhängigkeit besonders im internationalen Wettbewerb steht, im Zeitraum der Jahre von 1991 bis 1996 stärker gestiegen als in der Gesamtwirtschaft. Bis zum Jahr 2002 waren die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe leicht gesunken, aber im Vergleich zum Jahr 1991 immer noch um rund 13,5 vH höher. Damit übertraf die Entwicklung nicht nur die des Euro-Raums, sondern vor allem die in den Vereinigten Staaten weit. Die Verwendung der Lohnstückkosten ist aufgrund von Messproblemen vor allem der Arbeitsproduktivität nicht unproblematisch. Die Berechnung der im vorliegenden Zusammenhang eigentlich sinnvollen Grenzproduktivität der Arbeit, um Beschäftigungsschwankungen bereinigt, stößt im Rahmen eines internationalen Vergleichs jedoch auf erhebliche Datenprobleme.

Ab dem Jahr 2003 sanken die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland und ihre Entwicklung unterschritt ab dem Jahr 2006 die des Euro-Raums. Sie lagen aber nach wie vor weit über der in Frankreich und in den Vereinigten Staaten, allerdings mit sich verringerndem Abstand.

Deutschland hat damit ab dem Jahr 2005 eine **Korrektur lohnpolitischer Fehlentwicklungen** in den vorangegangenen Jahren („Kranker Mann Europas“) vollzogen und im Jahr 2007 die Veränderung seiner Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe praktisch wieder auf

Null gestellt, den Ausgangspunkt der Zeitachse. Nach dem Jahr 2007 bis zum Jahr 2009 war krisenbedingt ein ansteigender Verlauf zu beobachten, allerdings in allen hier betrachteten Ländern, sodass die Relationen in etwa gleich geblieben sind. Im Jahr 2010 verringerten sich die Lohnstückkosten in allen angegebenen Ländern. Der Rückgang fiel in Deutschland allerdings geringer aus.

Der beschäftigungsfreundliche Kurs der hiesigen Lohnpolitik in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts lässt sich daran erkennen, dass in den Jahren 2004 bis 2007 der **Verteilungsspielraum** um insgesamt fast sechs Prozentpunkte nicht ausgeschöpft wurde, allein in den Jahren 2006 und 2007 um etwa fünf Prozentpunkte (Tabelle C1, Anhang IV, Seite 363). In den Jahren vor 2004 wurde der Verteilungsspielraum nahezu regelmäßig überzogen.

Damit hat ein **beschäftigungsfreundlicher Kurs der Lohnpolitik** – für den der Sachverständigenrat seit jeher geworben hat – einen Beitrag zur robusten Beschäftigungsdynamik geleistet. Gewiss: Die Lohnpolitik allein kann es nicht richten, schon gar nicht in rezessiven Konjunkturphasen. Aber: Ihr Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze ist unerlässlich.

465. Die **Arbeitsmarktreformen** in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts stellen schließlich einen weiteren wichtigen Bestimmungsgrund der robusten Beschäftigungsdynamik ab dem Jahr 2006 dar (JG 2008 Ziffern 475 ff.).

Insbesondere die Einführung des Arbeitslosengelds II legte bei der **Zielrichtung der Arbeitsmarktpolitik**, dem Fordern und Fördern, ein größeres Gewicht auf das **Fordern**. Von den Arbeitslosen wurde eine intensivere Suche nach einem Arbeitsplatz erwartet sowie eine höhere Konzessionsbereitschaft bei der Akzeptanz von Arbeitsplatzangeboten, selbst wenn diese nicht unbedingt den Präferenzen der Arbeitslosen, nicht zuletzt im Hinblick auf die Arbeitsentgelte, entsprachen.

Damit einher gingen eine höhere Beschäftigung im Niedriglohnbereich und eine weitere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur. Die geäußerte Kritik an dieser Entwicklung übersieht vielfach die Vorteile. Gering qualifizierte Arbeitnehmer verfügen über eine vergleichsweise niedrige Produktivität, sodass sich Arbeitsplätze nur bei entsprechend geringen Lohnkosten rechnen. Die daraus resultierende Entlohnung mag zwar nicht zum Lebensunterhalt reichen. Gleichwohl ist es allemal besser, diese Arbeitslosen ebenfalls in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und ihre Arbeitsentgelte mit Hilfe des Arbeitslosengelds II aufzustocken, als dieser Alternative mit Hilfe überzogener Anforderungen an diese Arbeitsplätze einen Riegel vorzuschieben und den gering qualifizierten Arbeitslosen damit Beschäftigungschancen zu verwehren. Ein Vollzeitarbeitsplatz mit einer Entlohnung, die es erlaubt, „von seiner Hände Arbeit zu leben“, ist selbstverständlich vorzuziehen, aber diese Alternative stellt sich für viele gering qualifizierte Arbeitslose leider nicht.

Ein mitunter kritisiertes missbräuchliches Verhalten kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, dass nämlich Unternehmen gezielt niedrige Löhne zahlen und die betroffenen Arbeitnehmer auf die sozialen Sicherungssysteme verweisen. Abgesehen davon, dass sich Missbrauch bei zahlreichen sozialpolitischen Maßnahmen und vertretbarem Kontrollaufwand nie ganz vermeiden lässt, liegt keine empirische Evidenz für eine weite Verbreitung einer solchen Bereicherung der Unternehmen zu Lasten der Systeme der sozialen Sicherung vor.

Insgesamt gesehen gibt es mithin eine Reihe von Gründen, warum sich das Zusammenspiel zwischen Arbeitsplatzsuchenden und unbesetzten Arbeitsplätzen, die Effizienz des Matchings, verbessert hat. Hinweise darauf geben Studien zur Relation zwischen der Anzahl von Arbeitslosen und der offenen Stellen (Beveridge-Kurve), die in empirischen Studien für die Zeit nach dem Jahr 2005 belegt wird (Fahr und Sunde, 2009; Klinger und Rothe, 2010).

3. Reformbedarf trotz Beschäftigungsdynamik

466. Die erfreuliche Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit könnte dazu verleiten, keinen Handlungsbedarf für weitere Reformen auf dem Arbeitsmarkt zu sehen. Dies wäre ein Trugschluss.

Rigiditäten auf Arbeitsmärkten schlagen bei einer positiven Arbeitsmarktdynamik weniger zu Buche. Bei einer starken Arbeitsnachfrage fallen ein inflexibler Kündigungsschutz oder Unzulänglichkeiten im Tarifvertragsrecht sowie institutionell bedingte Fehlanreize für Arbeitslose weniger ins Gewicht. Das kann sich ändern, wenn die Arbeitsmarktdynamik das Vorzeichen wechselt. Außerdem besteht nach wie vor eine hohe Sockelarbeitslosigkeit. Unternehmen sehen sich bei einem inflexiblen Kündigungsschutz mit hohen Entlassungskosten konfrontiert, welche ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit behindern und sie bei selbst in einer Rezession eigentlich erforderlichen Neueinstellungen, etwa aufgrund von Pensionierungen, vorsichtiger agieren lassen. Analoges gilt für gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen, die den Arbeitslosen den Zugang zu Arbeitsplätzen erschweren, wie etwa das Günstigkeitsprinzip.

Wann, wenn nicht in Zeiten einer guten Arbeitsmarktsituation, könnte der Reformbedarf am ehesten Akzeptanz finden und umgesetzt werden? Daher wirbt der Sachverständigenrat nach wie vor für mehr **institutionelle Flexibilität** auf dem Arbeitsmarkt. Des Weiteren sollte die Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ihren Fokus auf eine stärkere Zielgruppenorientierung legen.

467. Zu den erforderlichen **institutionellen Reformmaßnahmen** hat der Sachverständigenrat bereits ausführlich und mehrfach Stellung genommen, sodass eine kurze Auflistung genügt.

(i) Gesetzlicher Kündigungsschutz (JG 2006 Ziffern 554 ff., insbesondere Ziffer 559): Der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen sollte generell aus dem Kündigungsschutz-

gesetz gestrichen und stattdessen ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger verbindlicher Abfindungsanspruch gewährt werden.

(ii) Tarifvertragsrecht (JG 2002 Ziffern 466 ff.):

- Beim Günstigkeitsprinzip gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass bei der Beurteilung, ob sich ein Arbeitnehmer bei vom Tarifvertrag abweichenden Regelungen „günstiger" stellt, die Beschäftigungssicherheit neben den Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit zu den abzuwägenden Aspekten gehören kann.

- Die Tarifbindung gemäß § 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG sollte im Fall eines Verbandsaustritts eines Unternehmens auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgeltverträge und Manteltarifverträge lauten.

- Allgemeinverbindlicherklärungen gemäß § 5 TVG sollten künftig unterbleiben.

- Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen sollten von der Vorschrift des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freigestellt werden, wonach ein tariflich nicht gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt.

(iii) Arbeitsgesetzbuch (JG 2009 Ziffer 437): Der Gesetzgeber sollte die gesetzlichen Vorschriften zum Arbeitsmarkt in einem Arbeitsgesetzbuch zusammenfassen und sich in diesem Zusammenhang mit dem Arbeitskampfrecht befassen.

(iv) Minijobs im Nebenerwerb (JG 2005 Ziffer 333): Deren steuerliche Förderung sollte entfallen.

(v) Mindestlöhne (JG 2006 Ziffern 546 ff.): Der Sachverständigenrat lehnt nach wie vor gesetzliche Mindestlöhne ab, seien diese flächendeckend oder – noch bedenklicher – branchenspezifisch.

468. Der Deutsche Bundestag hat im September 2011 dem **Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt** zugestimmt. Der Bundesrat verwies die Gesetzesvorlage indes an den Vermittlungsausschuss. Das Gesetz ordnet die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik neu und verringert deren Anzahl. Insbesondere wird die dezentrale Entscheidungskompetenz der Arbeitsagenturen über den Einsatz der unterschiedlichen Maßnahmen gestärkt und erweitert. So fungiert beispielsweise der Gründungszuschuss nunmehr als eine vollständige Ermessensleistung. Eine Kostendeckelung der Pauschalen bei den Ein-Euro-Jobs soll Mitnahmeeffekte und fragwürdige Einzelmaßnahmen eindämmen. Der Bundesrat bemängelte unter anderem aber eine Einschränkung des Gründungszuschusses.

Insgesamt gesehen berücksichtigt das Gesetz eine Reihe von Ergebnissen empirischer Evaluationsstudien (JG 2007 Ziffern 525 ff.). Diese kommen zu dem Ergebnis, dass der Gesetzgeber sein Hauptaugenmerk auf eine bessere Zielgenauigkeit bei der Teilnehmerauswahl richten sollte (Heyer et al., 2011). Dem kommt das Gesetz durch erweiterte Entscheidungs- und Ermessensspielräume bei den lokalen Arbeitsagenturen und Jobcentern nach.

Den Erfolg der Jobcenter veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit, wobei die Vergleiche den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktkonstellationen Rechnung tragen. Das Schaubild 69 konkretisiert diesen Erfolg anhand regionaler Integrationsquoten (Schaubild 69, Seite 284). Sie geben die Integration von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in eine Erwerbstätigkeit während der vergangenen zwölf Monate an, jeweils bezogen auf deren durchschnittlichen Bestand. Mit diesen öffentlich verfügbaren Informationen könnte der Wettbewerb zwischen den einzelnen Jobcentern durchaus gestärkt werden, nicht zuletzt aufgrund öffentlichen Drucks auf weniger erfolgreiche Institutionen.

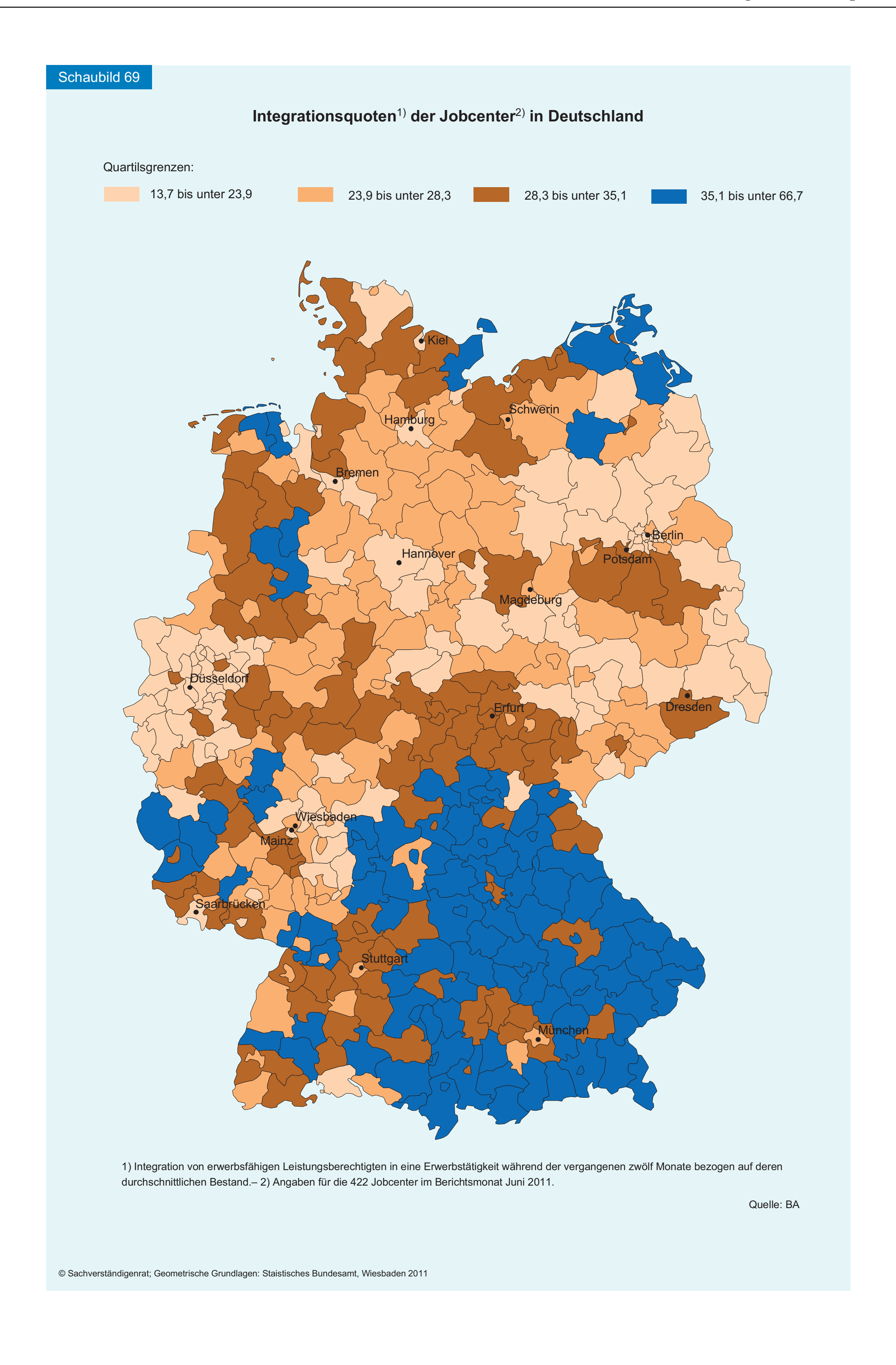
469. Insgesamt gesehen hat die Tariflohnpolitik seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts einen beschäftigungsfreundlichen Kurs eingeschlagen, deren Früchte in Form einer robusten Beschäftigungsdynamik gerade auch die Arbeitnehmer ernten konnten. Erst wenn Vollbeschäftigung erreicht sein wird, kann der Verteilungsspielraum voll ausgeschöpft werden.

II. Beschäftigungsveränderungen in multinationalen Unternehmen

470. Angesichts der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 war ein massiver Beschäftigungseinbruch als die übliche Reaktion der Unternehmen auf den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu befürchten. Dies ist aber nicht eingetreten. Stattdessen bedienten sich die Unternehmen einer Reihe von Instrumenten, wie etwa der Reduktion der tariflichen Wochenarbeitszeit, der Inanspruchnahme von Arbeitszeitkonten, des Abbaus von Überstunden und erweiterter gesetzlicher Kurzarbeiterregelungen, um trotz der schweren Rezession nicht zu größeren Entlassungen greifen zu müssen. Für **multinationale Unternehmen** stellt sich darüber hinaus die Frage, ob mit einer **Verlagerung der Beschäftigungsanpassung** zu Lasten ihrer ausländischen Belegschaft ein weiteres Instrument zur Verfügung stand und genutzt wurde.

Gründe für eine solche asymmetrische Entwicklung der Arbeitsnachfrage könnten spezielle institutionelle Regelungen in Deutschland sein, welche – wie etwa die Kurzarbeit – eine temporäre Hortung von Arbeitskräften kostengünstiger machen als im Ausland. Vor dem Hintergrund eines erwarteten Fachkräftebedarfs betrifft dies in erster Linie qualifizierte Arbeitnehmer. Ein weiterer Grund für die Nutzung eines solchen Beschäftigungspuffers im Ausland könnte darin liegen, dass insbesondere multinationale Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes im Rahmen einer Reorganisation ihrer Wertschöpfungskette eher die Teile ins Ausland verlagern, die besonders sensibel auf konjunkturell bedingte Nachfrageeinbrüche reagieren.

Schaubild 69



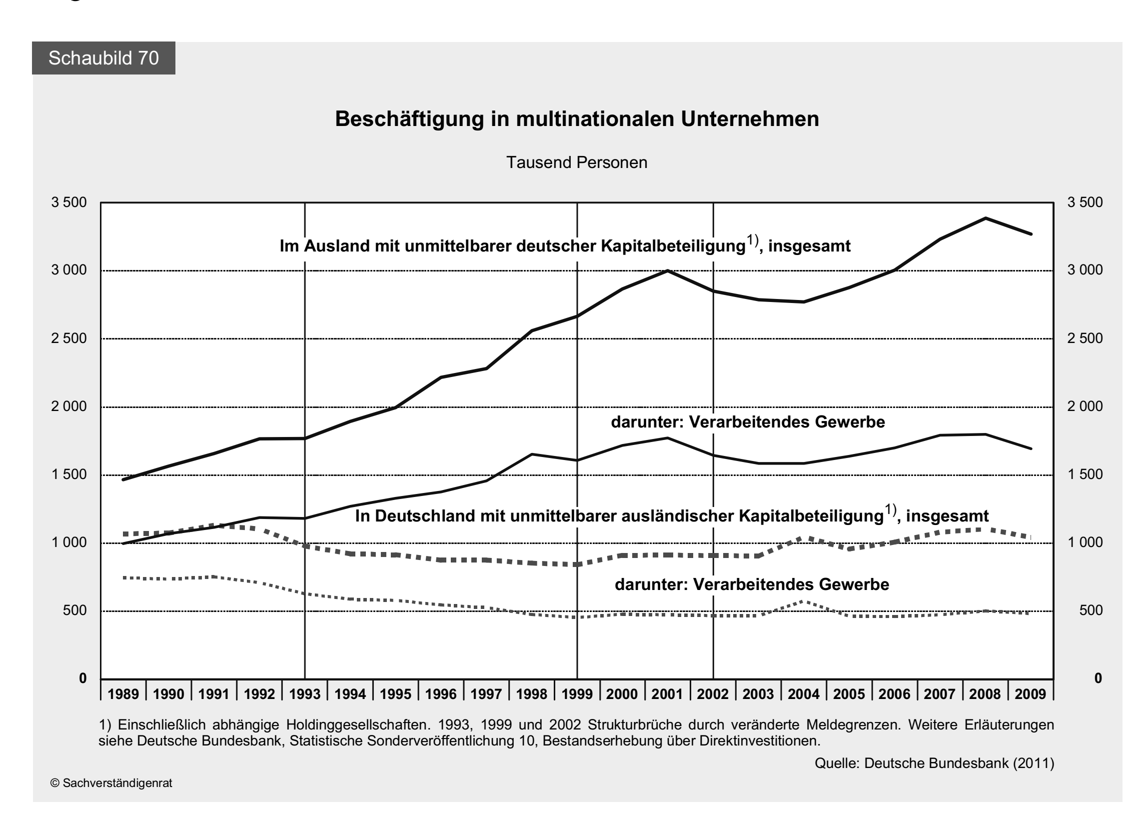
471. Die Verlagerung von Teilen der Wertschöpfung inländischer Unternehmen ins Ausland und die dieser Entscheidung zugrundeliegenden ökonomischen Strategien sind vom Sachverständigenrat und in der Literatur schon ausführlich behandelt worden (JG 2004 Ziffern 454 ff.; Snower et al., 2009). Allgemein geht es in diesen Ausführungen um zwei zusammenhängende Sichtweisen der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft. Der eine Blickwinkel stellt auf die **fortschreitende Spezialisierung** der am Welthandel beteiligten Länder ab, je nachdem über welche komparativen Kostenvorteile sie verfügen. Als Folge steigt in den entwickelten Ländern die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit, wohingegen spiegelbildlich die Nachfrage nach gering qualifizierter Beschäftigung zurückgeht. Weitere wichtige Gründe für eine (teilweise) Standortverlagerung inländischer Unternehmen ins Ausland sind die Notwendigkeit, dort Vertriebs- und Servicestrukturen aufzubauen, um eine Kundennähe sicherzustellen, sowie politisch motivierte Auflagen des Auslands, einen Teil der Produkte dort herzustellen (Local-Content-Vorschriften).

Diese Bestimmungsfaktoren greifen die zweite, darauf aufbauende Sichtweise auf und betonen die **Unternehmensstrategie einer internationalen Reorganisation** zahlreicher Aktivitäten in Form einer Verlagerung von Teilen der Wertschöpfung (Europäische Zentralbank, 2011). Dabei wird nicht nur gering qualifizierte Arbeit im Inland freigesetzt, sondern – wiederum unter anderem aus Kostengründen – vorher im Inland nachgefragte, qualifizierte Arbeit ins Ausland verlagert. Unterstützt durch die erheblichen Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie arbeiten nunmehr weltweit Gruppen qualifizierter Fachkräfte im Inland und im Ausland vermehrt an denselben Projekten (Unbundling of Production, für Beispiele siehe die Literaturangaben in Snower et al., 2009). Als Konsequenz ergibt sich in den entwickelten Ländern eine geringere Arbeitsnachfrage ebenso nach qualifizierter Arbeit.

Beide Sichtweisen bauen aufeinander auf, stellen jedoch unterschiedliche wirtschaftspolitische Herausforderungen dar, nämlich den Fokus auf die Unterstützung und Weiterqualifikation der gering qualifizierten Arbeitnehmer und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung insgesamt. In beiden Fällen steigt jedoch die Beschäftigung in multinationalen Unternehmen im Ausland.

472. Die **unternehmerischen Internationalisierungsstrategien** bedienen sich vielfältiger Formen. Der Beschäftigungsaufbau im Ausland kann, wie eben dargestellt, innerhalb des betreffenden Unternehmens stattfinden (**Offshoring**). Das Unternehmen kann alternativ die in Frage kommenden Tätigkeiten durch andere (ausländische) Unternehmen durchführen lassen (**Outsourcing**). Für den zentralen Wirkungsmechanismus ist dies von untergeordneter Bedeutung, weil es auf die Verlagerung von Teilen der Wertschöpfungskette als solcher und deren Effekt auf die inländische Belegschaft ankommt. Weitgehend Analoges gilt für die Frage, ob es sich um einen Beschäftigungsaufbau in einer bestehenden ausländischen Tochtergesellschaft (Intensive Margin) oder um einen Aufbau neuer ausländischer Produktionsstätten (Extensive Margin) handelt (Bergin et al., 2009).

473. In der Tat haben deutsche Unternehmen insbesondere seit Beginn der 1990er-Jahre nahezu kontinuierlich ihre Belegschaft im Ausland erhöht, unterbrochen lediglich zwischen den Jahren 2002 bis 2004 und im Jahr 2009 (Schaubild 70). Innerhalb von 20 Jahren hat sich die Anzahl der Beschäftigten in ausländischen Unternehmen mit unmittelbarer deutscher Kapitalbeteiligung praktisch verdoppelt, von rund 1,5 Millionen Personen auf etwa 3,3 Millionen Personen. Belief sich im Jahr 1989 der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an dieser ausländischen Beschäftigung auf 68 vH, so betrug er im Jahr 2009 nur noch 52 vH. Mithin fand ungefähr seit Mitte der 1990er-Jahre eine zunehmende Verlagerung von Teilen der Wertschöpfung aus dem Tertiären Sektor ins Ausland statt.



Diese Verschiebungen gehen allerdings maßgeblich auf die sektoralen Veränderungen im Inland zurück. Zwischen den Jahren 1991 und 2009 ging der Anteil der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtwertschöpfung in Deutschland von 26,6 vH auf 19,5 vH zurück, begleitet von einem Beschäftigungsabbau um 30 vH oder 2,9 Millionen Personen auf insgesamt 6,9 Millionen Personen. Dagegen stieg die Anzahl der Beschäftigten in den ausländischen Tochterunternehmen um 52 vH oder 579 000 Personen auf 1,7 Millionen Personen. Außerhalb des Verarbeitenden Gewerbes nahm die Anzahl der Beschäftigten in den ausländischen Tochtergesellschaften um 190 vH oder 1,0 Millionen Personen zu.

Werden hingegen die deutschen Tochterunternehmen mit unmittelbarer ausländischer Kapitalbeteiligung betrachtet, bleibt hier die Anzahl der Beschäftigten deutlich geringer als die der ausländischen Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen. Zudem liegt die Beschäftigung

über den Zeitraum von 1989 bis 2009 relativ konstant bei etwa eine Million Personen und ist im Verarbeitenden Gewerbe seit Ende der 1990er-Jahre bei etwa 500 000 Personen geblieben.

474. Die nachfolgende Analyse grenzt die Thematik insoweit ein, als im Mittelpunkt die Frage nach dem **Reaktionsmuster im Krisenjahr 2009** steht. Es soll untersucht werden, ob hiesige multinationale Unternehmen einen Beschäftigungsabbau in ihren ausländischen Tochtergesellschaften vorgenommen und damit einen Beitrag zur Stabilisierung der inländischen Beschäftigung geleistet haben. Es geht mithin nur um das Faktum als solches, die Motive dafür zu untersuchen, lässt das Datenmaterial nicht zu.

475. Die folgende empirische Untersuchung basiert auf Daten der **Mikrodatenbank Direktinvestitionen** (MiDi) der Deutschen Bundesbank (Peters und Weigert, 2011). Zwar enthält die Datenbank Informationen bereits ab dem Jahr 1989 über die ausländischen Direktinvestitionen, jedoch können erst ab dem Jahr 1996 der Investor und das betreffende Investitionsobjekt über eine Identifizierungsnummer anonymisiert zusammengeführt werden. Damit kann ein Paneldatensatz erstellt werden, der allerdings nur den Zeitraum der Jahre **2002 bis 2009** umfasst, weil sich im Jahr 2002 ein Strukturbruch in den Daten aufgrund einer veränderten Meldepflicht und der Verfügbarkeit von Informationen über den deutschen Investor ergibt.

Nach der derzeitig gültigen Außenwirtschaftsverordnung unterliegt der inländische Investor der Meldepflicht über getätigte Investitionen im Ausland, sofern der Stimmrechts- oder Kapitalanteil am ausländischen Unternehmen mindestens 10 vH beträgt und der bilanzierte Wert des Investitionsobjekts mehr als drei Millionen Euro übersteigt. Der Investor muss Angaben unter anderem über die Bilanzsumme, den Jahresumsatz und die Anzahl der Beschäftigten im Inland machen sowie über das Investitionsobjekt im Ausland, wie etwa Art und Höhe der Kapitalbeteiligung, den Wirtschaftszweig, die Rechtsform und einzelne Bilanzpositionen. Die Untersuchung beschränkt sich nur auf **Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes** (ohne Holdinggesellschaften) mit unmittelbaren Kapitalbeteiligungen. Holdinggesellschaften werden von der Analyse ausgeschlossen, da diese im Vergleich zu Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes vornehmlich an einer gewinnbringenden Kapitalbeteiligung interessiert sind und tendenziell keine Verlagerung von Teilen ihrer Wertschöpfungskette vornehmen. Der Fokus wird zudem auf das Verarbeitende Gewerbe gelegt, da dort hauptsächlich die Fragmentierung der Wertschöpfungsketten stattfindet und dieser Wirtschaftszweig durch den Einbruch der weltweiten Nachfrage im Jahr 2009 besonders hart getroffen wurde.

Bei der Verwendung des Datensatzes muss darüber hinaus beachtet werden, dass die Deutsche Bundesbank nachträglich Revisionen der Daten vornimmt, die teilweise beträchtlich ausfallen können. Dies betrifft für den hier betrachteten Zeitraum besonders die Daten des Jahres 2009, die im Jahr 2012 revidiert werden. Von daher läge es nahe, das Jahr 2009 aus der Betrachtung auszuschließen, wäre es für die vorliegende Fragestellung nicht besonders wichtig, wenn nicht sogar ausschlaggebend. Daher werden nur die Unternehmen in die Untersuchung einbezogen, für die im Jahr 2009 bereits Bilanzangaben vorhanden sind (Peters und Weigert, 2011).

Insgesamt liegt dem hier verwendeten Datensatz der Zeitraum der Jahre 2002 bis 2009 zugrunde. Im Jahr 2009 umfasst er 230 deutsche Investoren mit 781 000 Beschäftigten und 515 Unternehmen mit einer unmittelbaren deutschen Kapitalbeteiligung, die 196 000 Personen beschäftigen.

476. Im Zeitraum der Jahre 2002 bis 2008 haben die in der Untersuchung erfassten multinationalen Unternehmen mit einer Kapitalbeteiligung an ausländischen Firmen von mindestens 10 vH ihre **Beschäftigung im Inland** insgesamt um knapp 7,6 vH verringert und **in der ausländischen Tochtergesellschaft** um 22 vH erhöht. Hinter diesen Veränderungsraten verbergen sich allerdings sehr unterschiedliche Absolutwerte im Hinblick auf die Anzahl der Personen, nämlich ein Rückgang um 66 000 Personen im Inland und ein Zuwachs von gut 37 000 Personen im Ausland, jeweils für die in der Betrachtung einbezogenen Unternehmen. Der genannte Anstieg der Anzahl der Beschäftigten im Ausland betrifft dabei im Wesentlichen den asiatischen und amerikanischen Kontinent (Schaubild 71). Der größte Anteil der Beschäftigten entfällt im Jahr 2008 allerdings mit 55 vH noch auf Europa, zusammen mit der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

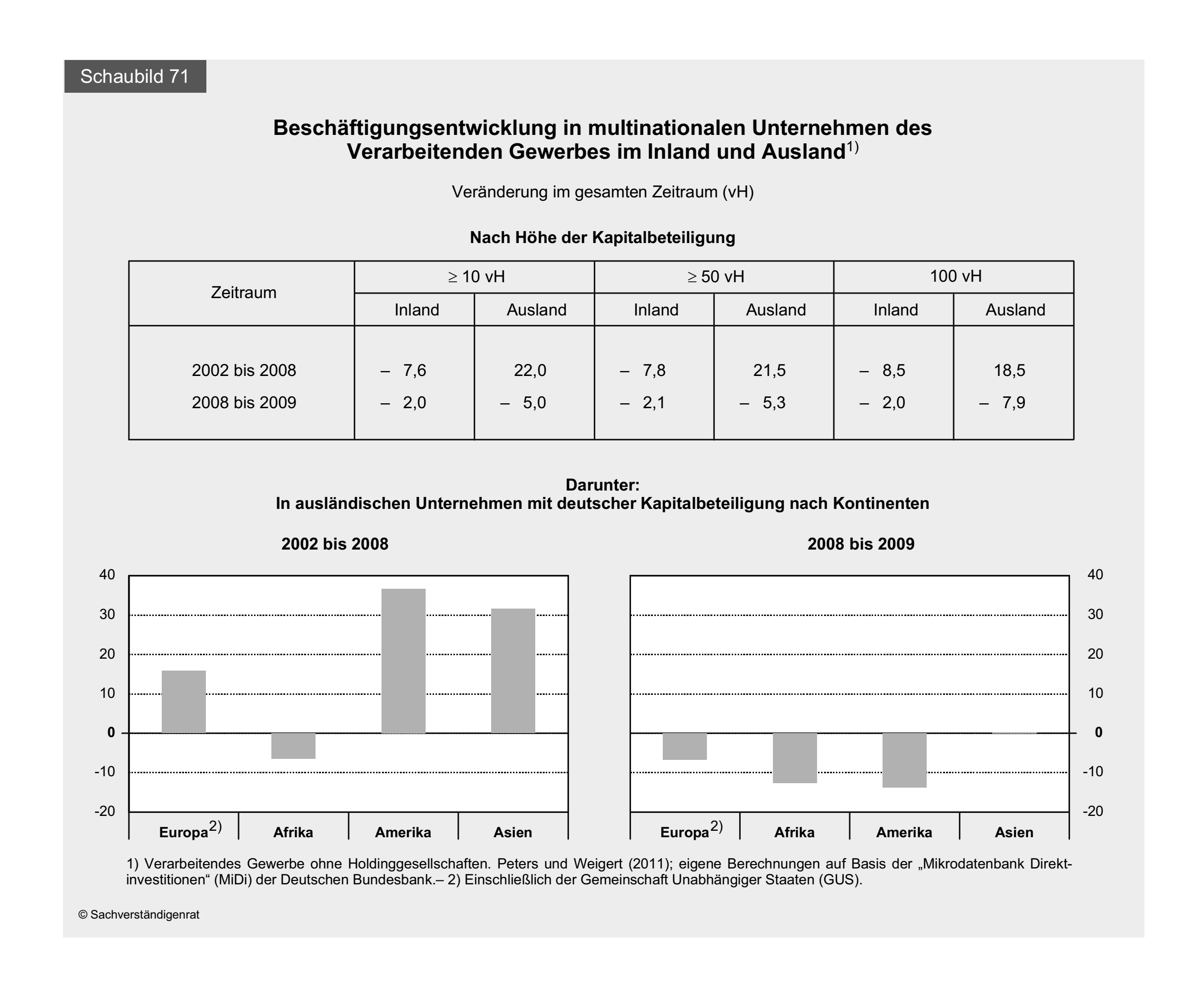


Schaubild 71

Beschäftigungsentwicklung in multinationalen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes im Inland und Ausland[1)]

Veränderung im gesamten Zeitraum (vH)

Nach Höhe der Kapitalbeteiligung

Zeitraum	≥ 10 vH		≥ 50 vH		100 vH	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
2002 bis 2008	– 7,6	22,0	– 7,8	21,5	– 8,5	18,5
2008 bis 2009	– 2,0	– 5,0	– 2,1	– 5,3	– 2,0	– 7,9

Darunter:
In ausländischen Unternehmen mit deutscher Kapitalbeteiligung nach Kontinenten

1) Verarbeitendes Gewerbe ohne Holdinggesellschaften. Peters und Weigert (2011); eigene Berechnungen auf Basis der „Mikrodatenbank Direktinvestitionen“ (MiDi) der Deutschen Bundesbank.– 2) Einschließlich der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).

477. Anders verhält es sich im **Krisenjahr 2009**. Der Rückgang der Beschäftigung des Jahres 2009 gegenüber dem Vorjahr war im Vergleich zum Inland im Ausland prozentual mindestens doppelt so hoch. Während sich bei höheren Kapitalbeteiligungen die Veränderung der Beschäftigung beim deutschen Investor kaum veränderte, erhöhte sich die Anpassung der Beschäftigung bei ausländischen Tochtergesellschaften. Die Beschäftigungsabnahme im Ausland betraf Asien praktisch nicht, sondern konzentrierte sich auf den amerikanischen Kontinent und Afrika, wo der Beschäftigungsabbau in der Zeitperiode 2002 bis 2008 noch einmal beträchtlich verstärkt wurde.

Wiederum sollten die personenmäßigen Größenordnungen beachtet werden. Ein Rückgang der inländischen Beschäftigung im Jahr 2009 im Vergleich zum Jahr 2008 in Höhe von 2,0 vH bei den erfassten Unternehmen, also mit einer Kapitalbeteiligung von mindestens 10 vH, entspricht rund 16 000 Personen, wohingegen sich das Ergebnis für die ausländische Beschäftigung bei einem Rückgang der Beschäftigung um 5,0 vH auf rund 10 000 Personen beläuft. Bei der angegebenen Größenordnung der absoluten Veränderung der Beschäftigung beim deutschen Investor und den ausländischen Tochterunternehmen ist allerdings zu beachten, dass für den Datensatz über den gesamten Beobachtungszeitraum der Jahre 2002 bis 2009 zahlreiche Unternehmen aus dem Datensatz ausgeschieden sind.

Wird der Datensatz auf die Jahre 2008 und 2009 eingegrenzt, sinkt die Beschäftigung im Inland um 2,5 vH oder 28 000 Personen und im Ausland um 5,9 vH oder mehr als 33 000 Personen.

Da im vorliegenden Datensatz allerdings für einen Teil der deutschen Investoren für das Jahr 2009 nur vorläufige Daten vorhanden sind, ist die tatsächliche Bedeutung der absoluten Beschäftigungsveränderung vermutlich größer. Legt man das Jahr 2008 zugrunde, für welches der vollständige Datensatz vorliegt, ergibt sich als Hochrechnung unter Verwendung der dargestellten prozentualen Veränderung in Höhe von -2,5 vH im Inland und -5,9 vH im Ausland für das Jahr 2009 ein Beschäftigungsrückgang von rund 43 000 Personen im Inland beziehungsweise 106 000 Personen im Ausland.

478. Die empirischen Ergebnisse unterliegen aufgrund des verfügbaren Datenmaterials einer Reihe von Einschränkungen und lassen keine Rückschlüsse auf die zugrundeliegenden Motive zu. Gleichwohl zeigt diese Analyse, dass die Unternehmen über einen zusätzlichen, durchaus bedeutsamen **Beschäftigungspuffer in konjunkturellen Krisensituationen** verfügen, der bislang in der Öffentlichkeit kaum Beachtung fand.

III. Arbeitnehmerüberlassung: Im Fadenkreuz der Kritiker

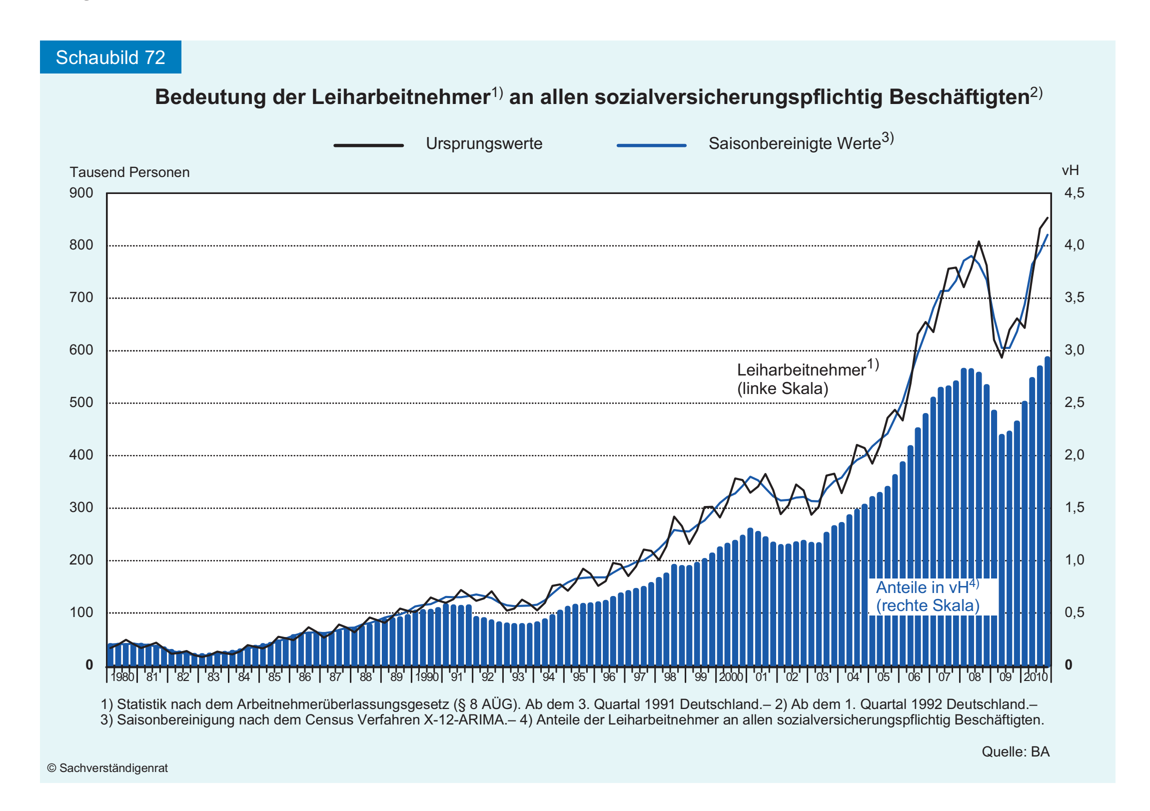
479. Die Beschäftigungsanpassungen der vergangenen Jahre vollzogen sich zu einem Teil über Veränderungen bei den atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Mit dieser Thematik – und in diesem Zusammenhang insbesondere mit der **Leiharbeit** – hatte sich der Sachverständigenrat bereits mehrfach und ausführlich befasst (JG 2008 Ziffern 513 ff. und 714 ff.). Die Motivation, diese Thematik erneut aufzugreifen, liegt vor allem in der **zunehmenden quantitativen Bedeutung** der Anzahl der Leiharbeitnehmer begründet sowie in der für viele

Entleihunternehmen folgenschweren **Rechtsprechung**. Beide Aspekte gaben Anlass zu einer teilweise erbittert geführten Diskussion, in deren Rahmen die aktuelle Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Leiharbeit bestritten und stattdessen auf deren Eigenschaft als „Prekariat“ (Dumpinglöhne) verwiesen wird.

Daher bietet es sich an, die jüngere Entwicklung der Leiharbeit kurz nachzuzeichnen, das Urteil des Bundesarbeitsgerichts und seine Folgen einzuordnen und die Frage zu beantworten, wie „prekär“ Leiharbeitsverhältnisse tatsächlich sind. Zur begrifflichen Klarstellung sei erwähnt, dass im Folgenden die Begriffe Leiharbeit und Arbeitnehmerüberlassung – beide entsprechen dem Wortlaut des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) – synonym mit dem Begriff Zeitarbeit verwendet werden, der von den Verleihunternehmen präferierten Bezeichnung.

1. Die dynamische Entwicklung der Zeitarbeit

480. Die **Anzahl der Leiharbeitnehmer** hat sich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt, sie erhöhte sich von 338 000 Personen Ende des Jahres 2000 auf 824 000 Personen im Dezember 2010 (Schaubild 72). Dieser Anstieg hat sich im Jahr 2011 fortgesetzt.



Die Bestandszahlen verdecken allerdings die beträchtliche **Fluktuation der Leiharbeitsverhältnisse**. Werden die Stromgrößen betrachtet, standen der durchschnittlichen Anzahl von 776 000 Leiharbeitnehmern im Jahr 2010 rund 1,13 Millionen neu begonnene und 1,09 Millionen beendete Leiharbeitsverhältnisse gegenüber. Dies bedeutet indes nicht not-

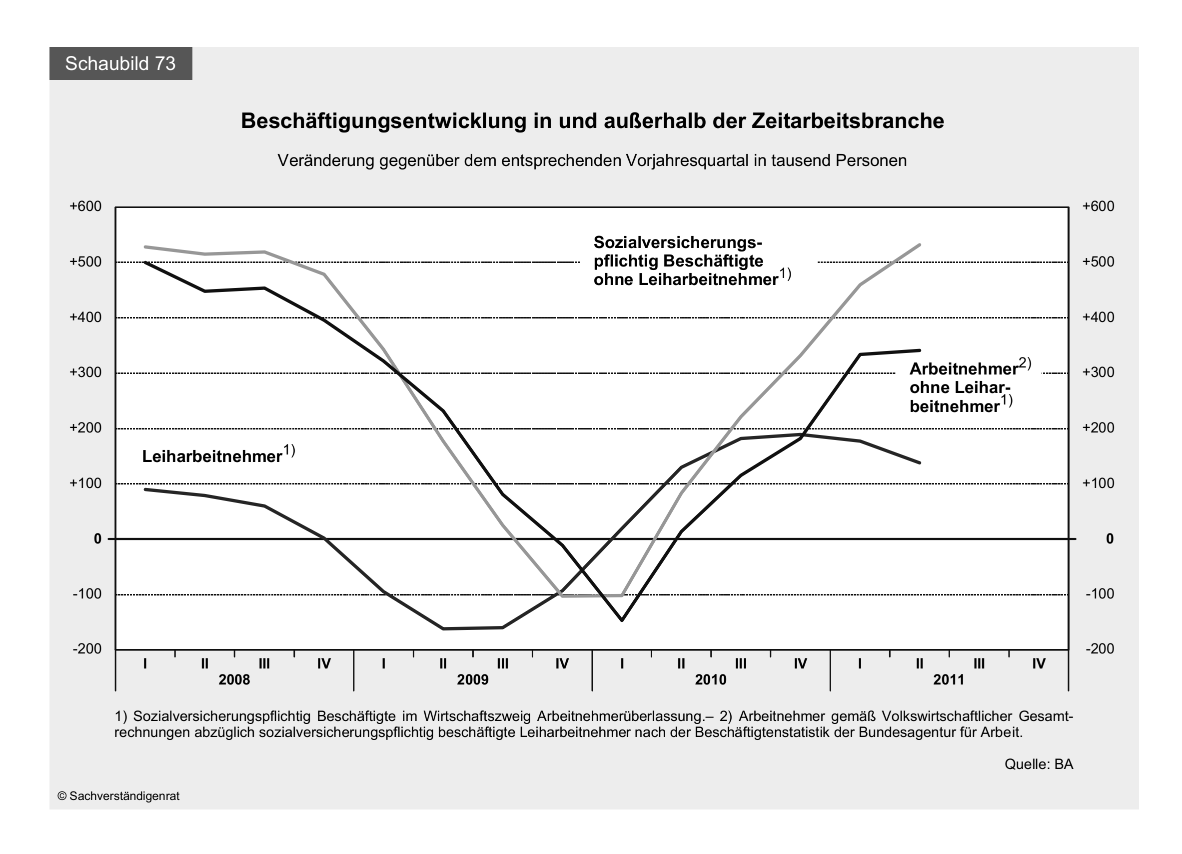
wendigerweise, dass über eine Million unterschiedlicher Arbeitnehmer im Jahr 2010 eine Zeitarbeit aufgenommen haben, da ein und dieselbe Person mehrere Leiharbeitsverhältnisse eingegangen sein kann. Rückschlüsse auf die Bewegungsvorgänge lassen vielmehr Angaben über die durchschnittliche Beschäftigungsdauer zu. Die geschätzte durchschnittliche Dauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse belief sich im Jahr 2010 im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung auf 8,7 Monate, in der Gesamtwirtschaft (ohne Zeitarbeit) auf 50 Monate (Bundesagentur für Arbeit, 2011).

Die **Bedeutung der Zeitarbeit** lässt sich an ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung ablesen. Da die Leiharbeitnehmer bei den Verleihunternehmen zu rund 90 vH ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eingehen, liegt es nahe, die Anzahl der Leiharbeitnehmer zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt in Beziehung zu setzen. Zwar spiegelt sich darin die starke Zunahme der Zeitarbeit wider, jedoch ist ihr Gewicht mit 2,9 vH im vierten Quartal 2010 nach wie vor nicht sehr hoch.

Im internationalen Vergleich, der sich aufgrund der Datenverfügbarkeit auf das Jahr 2009 und auf den Anteil der Leiharbeitnehmer an allen Erwerbstätigen, gemessen in Vollzeitäquivalenten, bezieht, liegt Deutschland mit 1,6 vH auf dem fünften Platz, nach dem Vereinigten Königreich mit 3,6 vH und den Niederlanden mit 2,5 vH, aber in etwa gleichauf mit Frankreich und Belgien mit jeweils 1,7 vH (CIETT, 2011).

Insbesondere der starke wirtschaftliche Einbruch im Jahr 2009 und die kräftige konjunkturelle Erholung der beiden darauffolgenden Jahre legen die Frage nahe, inwieweit Zeitarbeit den Unternehmen als „konjunktureller Puffer“ dient. In der Tat ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leiharbeitnehmer bis zum zweiten Quartal des Jahres 2009 um rund 171 000 Personen gegenüber dem entsprechenden Vorjahresquartal gesunken. Mit der Aufhellung der Konjunktur ab der zweiten Jahreshälfte 2009 hat sich der Rückgang der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leiharbeiter zunehmend abgeflacht und im ersten Quartal 2010 waren wieder mehr Leiharbeitnehmer beschäftigt als im ersten Quartal 2009. Der über die Krise hinweg anhaltende Rückgang der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leiharbeitnehmer wurde indes in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 wieder mehr als ausgeglichen (Schaubild 73, Seite 292).

Die **absoluten Veränderungen** beider Größen, also die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne diejenigen in der Zeitarbeitsbranche zum einen und die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leiharbeitnehmer zum anderen, im Jahr 2010 belegen überdies, dass es sich bei dem Aufbau der Leiharbeitsverhältnisse keineswegs um ein „Märchen vom Jobwunder“ handelt, weil dies angeblich mit einem reziproken Abbau der Stammbelegschaft einhergehe. Wäre dem so, müssten den zusätzlichen Leiharbeitnehmern entsprechend weniger andere Beschäftigte gegenüberstehen, seien diese nun sozialversicherungspflichtig oder nicht. Vielmehr ging ab Mai 2010 rund ein Drittel der Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt auf die Zeitarbeit zurück. Dafür war die Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2009 überproportional vom Beschäftigungseinbruch betroffen.



2. Zur Qualität von Leiharbeitsverhältnissen

481. Die Arbeitnehmerüberlassung steht in der Öffentlichkeit nach wie vor im Kreuzfeuer der Kritik. Wahlweise wird vorgetragen, es handele sich „nur“ um – abwertend gemeint – atypische Beschäftigungsverhältnisse, sie benachteiligten die betroffenen Arbeitnehmer und seien zumindest teilweise „prekär“. Vor diesem Hintergrund erscheint zunächst eine begriffliche Klärung vonnöten.

482. Die Einschätzung einer bestimmten Beschäftigungsform als vorteilhaft oder nicht provoziert sofort die Frage nach dem Vergleichsmaßstab. **Beurteilungen der Qualität der Leiharbeitsverhältnisse** legen diesbezüglich in der Regel ein unbefristetes, sozialversicherungspflichtiges Vollzeitarbeitsverhältnis (Normalarbeitsverhältnis) zugrunde. Diese Sichtweise engt das Spektrum der Alternativen jedoch unzulässigerweise ein. Denn häufig besteht die Alternative eines Leiharbeitnehmers eben nicht in einem solchen Arbeitsplatz, sondern in einer weniger bevorzugten Beschäftigung außerhalb der Leiharbeitsbranche oder in Arbeitslosigkeit.

Dieses Argument erhält sofort Bedeutung, wenn es um den Begriff „atypisch“ geht, der in der Regel mit einer abwertenden Konnotation versehen wird. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind definiert als befristete oder geringfügige Arbeitsplätze oder solche, die in Teilzeit ausgeübt werden oder bei denen es sich um eine Arbeitnehmerüberlassung handelt (JG 2008 Ziffern 515 f.). Mit einigem Recht könnten Leiharbeitsverhältnisse als typisch klassifiziert werden, da sie in der Regel sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten darstellen. Dagegen

spricht die vergleichsweise kurze Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeitsbranche. Analoges gilt für die Beschäftigung in Teilzeit. Sie kann im Vergleich zu einem Vollzeitarbeitsplatz inferior sein, muss dies aber nicht, insoweit sie den Arbeitszeitpräferenzen der betroffenen Arbeitnehmer entspricht. Zusammengenommen sollte der Begriff „atypisch“ wertungsfrei verwendet werden. Er ist unglücklich gewählt, hat sich jedoch bereits fest eingebürgert, sodass er nicht mehr als änderbar erscheint.

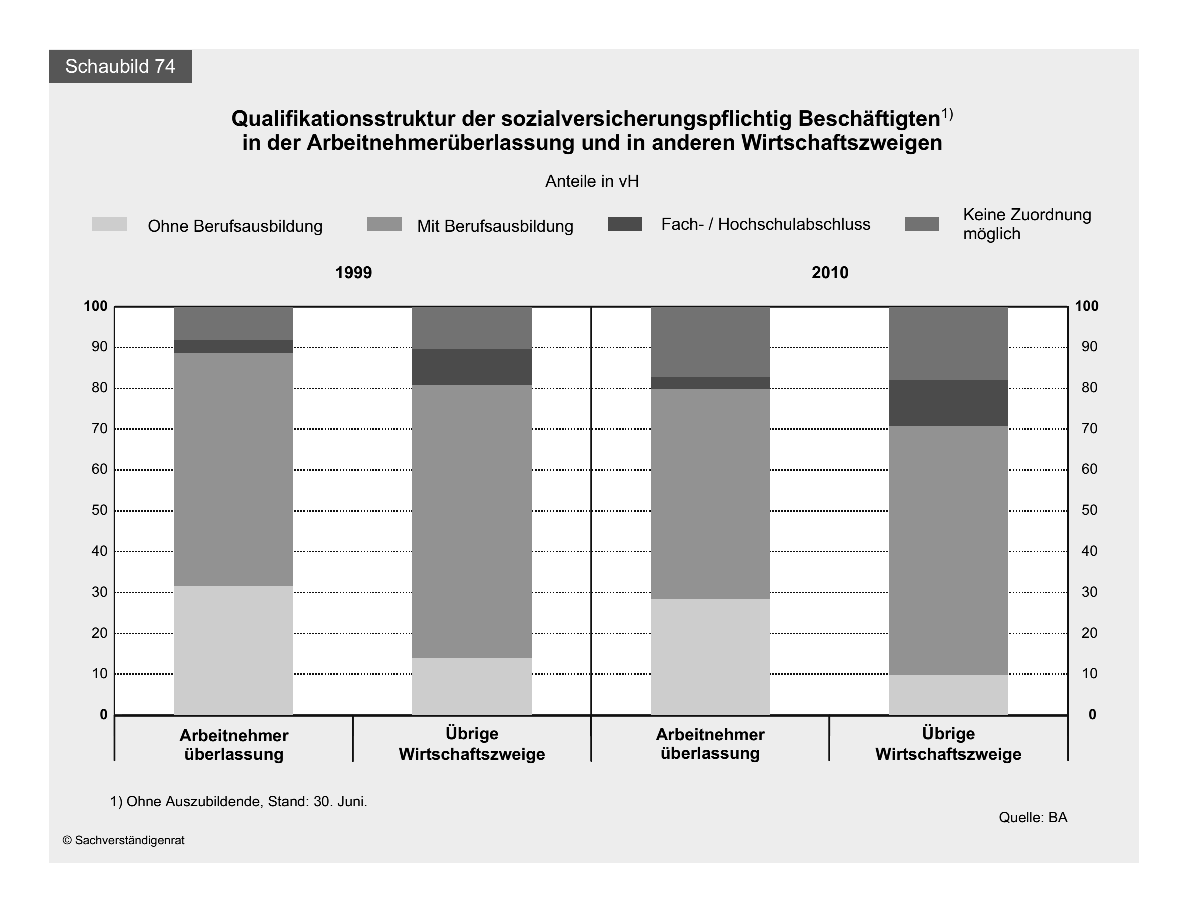
483. Ähnliche Vorbehalte lassen sich gegen die Bezeichnung „prekär“ anführen. Bei dieser Wortwahl steht das Urteil über den so charakterisierten Arbeitsplatz unmittelbar fest, nämlich: heikel. Als prekär werden Beschäftigungsverhältnisse eingeordnet, wenn sie durch Unsicherheit, nicht existenzsichernde Entgelte oder einen eingeschränkten Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen gekennzeichnet sind (Dütsch, 2011). Hier spielt die Vergleichsgruppe ebenfalls eine Rolle. Ein Arbeitsplatz, dessen Entlohnung einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, ist sicherlich vorzuziehen. Jedoch steht diese Option nicht allen Arbeitslosen zur Verfügung. Ein gering qualifizierter Arbeitnehmer stellt sich im Vergleich zur Arbeitslosigkeit aber besser, wenn er zu einem nicht existenzsichernden Lohn arbeitet, der mit Hilfe des Arbeitslosengelds II aufgestockt wird, sodass sein Lebensunterhalt gewährleistet und er in den Arbeitsmarkt integriert ist.

484. Als Schlussfolgerung empfiehlt es sich mithin, auf die genannten Begriffe weitgehend zu verzichten und anhand **operationaler und quantifizierbarer Merkmale** eine Einschätzung der zur Rede stehenden Arbeitsplätze vorzunehmen. Für die Zeitarbeit erfolgt dies im Hinblick auf die **Entlohnung**, die **Beschäftigungsstabilität** und eine **Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt**. Davon abgesehen verbleiben die Vorteile, welche die Arbeitnehmerüberlassung den Unternehmen bietet (JG 2008 Ziffern 522 ff.). Sie bestehen in einer Verringerung von Anpassungskosten aufgrund ökonomischer, technischer und institutioneller Zwänge, wie etwa einer befristeten Projektarbeit, transitorischer Abwesenheit von Mitarbeitern der Stammbelegschaft, etwa wegen Krankheit, oder eines als zu rigide empfundenen Kündigungsschutzes.

485. Bei einer Analyse etwaiger **Lohndifferentiale zwischen Normal- und Leiharbeitsverhältnissen** ist es wenig aussagekräftig, Durchschnitte der Entlohnung jeweils für beide Bereiche insgesamt zu betrachten, solange sie sich bezüglich der **Struktur der Beschäftigten,** etwa im Hinblick auf ihre Qualifikation, signifikant unterscheiden. Dies trifft aber zu (Schaubild 74, Seite 294).

Die Verleihunternehmen beschäftigen einen wesentlich höheren Anteil an Arbeitnehmern ohne eine berufliche Ausbildung. Zudem existiert eine beachtliche Heterogenität – beispielsweise beim Alter und bei arbeitsplatzspezifischen Variablen – zwischen Leiharbeitnehmern und Beschäftigten außerhalb der Leiharbeit. Unter Berücksichtigung dieser Heterogenitäten ergibt die Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass männliche vollzeitbeschäftigte Leiharbeitnehmer im Unterschied zu vergleichbaren Normalbeschäftigten im Jahr 2008 einen um etwa 20 vH und im Jahr 2009 einen um etwa 10 vH geringeren Brutto-

Schaubild 74



stundenlohn hatten (Kasten 17). Diese Differenz ist insoweit wenig überraschend, als in der Leiharbeit während der Einarbeitungsphase aufgrund der dann niedrigeren Produktivität im Vergleich zur Stammbelegschaft geringere Entgelte gezahlt werden und nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit mehr als die Hälfte der Leiharbeitsverhältnisse eine Dauer von weniger als drei Monaten aufweist (Bundesagentur für Arbeit, 2011).

Kasten 17

Lohnunterschiede in der Leiharbeit

Eine unterschiedliche Entlohnung von Arbeitnehmern im Bereich der Leiharbeit im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern steht häufig im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen über den Stellenwert der Arbeitnehmerüberlassung. Allerdings ist ein Vergleich von durchschnittlichen Arbeitsentgelten wenig hilfreich, solange unklar bleibt, inwieweit solche Differenzen auf spezielle Charakteristika der Leiharbeitnehmer und ihrer Arbeitsplätze zurückgeführt werden können. Eine Möglichkeit, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, bietet eine Auswertung der Daten des SOEP, indem der Gruppe der Leiharbeitnehmer vergleichbar Beschäftigte außerhalb der Leiharbeit gegenübergestellt werden (Kontrollgruppe). Die Untersuchung bezieht sich dabei auf die Jahre 2008 und 2009 und legt der Analyse männliche Vollzeitbeschäftigte im Alter zwischen 18 und unter 65 Jahren zugrunde, wobei das unterste Perzentil des Stundenlohns in beiden Gruppen ausgeklammert wird. Damit werden zwar Probleme der Vergleichbarkeit von Teilzeitbeschäftigung und geringfügiger Beschäftigung umgangen. Jedoch verbleiben für die Analyse dann nur etwas unter 90 Arbeitnehmer in der Leiharbeit und 3 200 Personen außerhalb. Die kleine Stichprobe der Leiharbeiter hat zur Folge, dass die Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten sind. Hochgerechnet repräsentieren sie indes rund 300 000 Leiharbeitnehmer und rund 11 Millionen anderweitig Beschäftigte.

In der Tat lässt sich eine beachtliche Heterogenität zwischen den beiden Arbeitnehmergruppen und den Arbeitsplätzen beobachten. So sind Beschäftigte in der Zeitarbeit im Gegensatz zu Beschäftigten außerhalb dieser Branche durchschnittlich drei Jahre jünger, besitzen fast dreimal häufiger keinen Berufsabschluss und nur halb so oft einen Hochschulabschluss. Daneben fallen deutliche Unterschiede innerhalb der arbeitsplatzspezifischen Variablen auf. Die Betriebszugehörigkeit liegt in der Zeitarbeit erheblich unter dem Wert für andere Beschäftigte. Das Gleiche gilt für den Anteil der befristeten Arbeitsverträge, die in der Zeitarbeitsbranche um ein Vielfaches häufiger anzutreffen sind.

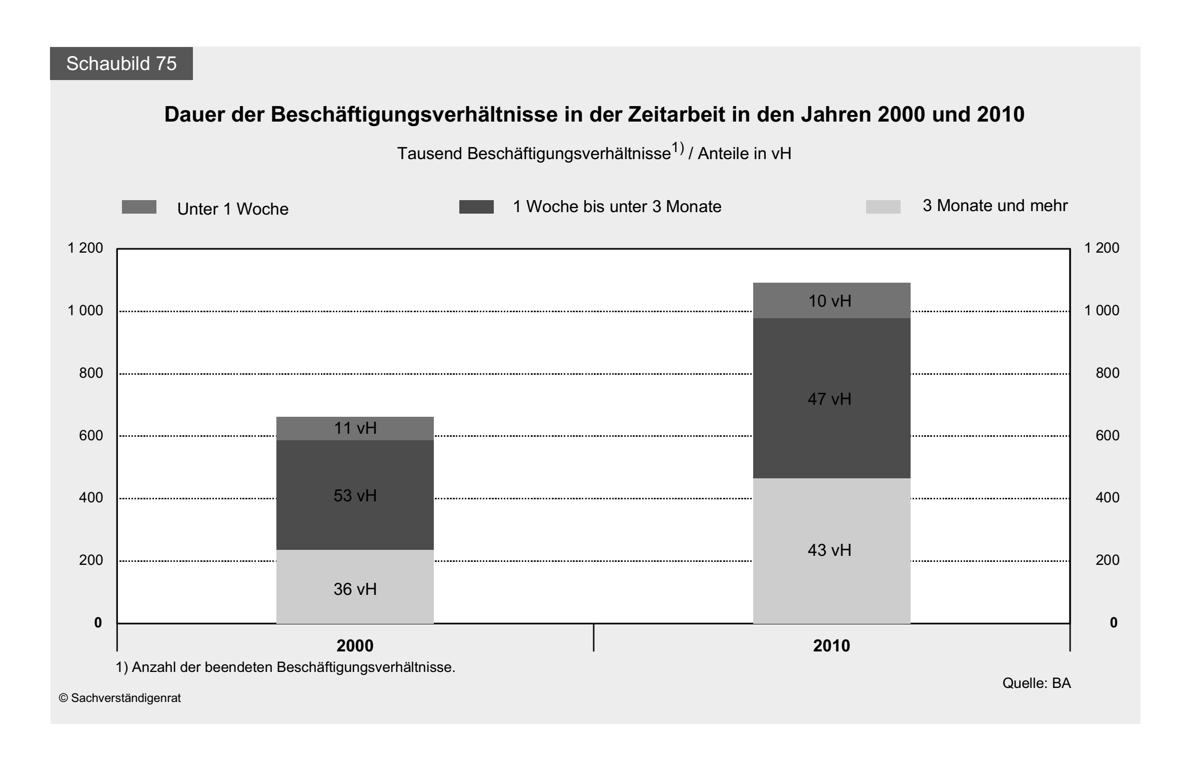
Ohne Beachtung dieser Heterogenität belief sich in den Jahren 2008 und 2009 der Bruttostundenlohn eines vollzeitbeschäftigten Leiharbeitnehmers auf rund 10 Euro beziehungsweise 12 Euro. Dies entspricht einem Lohnabstand zu anderen Vollzeitbeschäftigten von 37 vH beziehungsweise 30 vH. Unter Berücksichtigung der Heterogenität reduziert sich das Lohndifferenzial jedoch beträchtlich auf 20 vH im Jahr 2008 und 10 vH im Jahr 2009. Verantwortlich dafür sind hauptsächlich arbeitsplatzspezifische Variablen wie die Dauer der Betriebszugehörigkeit und Befristungen von Arbeitsverträgen. Der Unterschied zwischen den Jahren 2008 und 2009 könnte dadurch verursacht sein, dass im Krisenjahr 2009 vornehmlich gering qualifizierte Arbeitnehmer entlassen wurden und das Lohndifferenzial für qualifizierte Arbeitnehmer ohnehin geringer ausfällt.

Im Wesentlichen entsprechen diese Resultate den Ergebnissen anderer vergleichbarer empirischer Studien, die sich aber zumeist auf frühere Jahre beziehen (Jahn, 2010; Kvasnicka und Werwatz, 2004; Lehmer und Ziegler, 2011; Oberst et al., 2006; Dütsch, 2011).

486. Im Hinblick auf die Frage, ob die Arbeitsentgelte existenzsichernd sind, verwendet die genannte Studie von Dütsch (2011) als Schwellenwert das international gebräuchliche, wenngleich nicht unproblematische Kriterium von fast zwei Dritteln des Medianlohns. Als Resultat der Berechnungen ergibt sich zwar, dass Zeitarbeiter im Durchschnitt einen über der auf diese Weise definierten Niedriglohnschwelle in Höhe von 9,19 Euro liegenden Bruttostundenlohn erzielen. Jedoch erhalten bei einer Aufschlüsselung der Anteilswerte auf die einzelnen Arbeitnehmergruppen 53 vH der Zeitarbeitnehmer und 32 vH der Kontrollpersonen ein unterhalb der Niedriglohnschwelle befindliches Entgelt. Hierin spiegelt sich der höhere Anteil (vorher arbeitsloser) gering qualifizierter Arbeitnehmer in der Arbeitnehmerüberlassung wider.

487. Hinsichtlich der **Beschäftigungsstabilität** wurde bereits eingangs die vergleichsweise kurze Beschäftigungsdauer der Leiharbeitnehmer bei Zeitarbeitsunternehmen angesprochen. Allerdings ist die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in der Leiharbeitsbranche deutlich gestiegen (Schaubild 75, Seite 296).

Wurden im Jahr 2000 noch 36 vH der Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeit mit einer Dauer von mindestens drei Monaten beendet, so belief sich dieser Anteil im Jahr 2010 auf 43 vH. Diese Verschiebung ging nahezu ausschließlich zu Lasten von Beschäftigungszeiträumen von einer Woche bis unter drei Monaten. Mit anderen Worten, in der Zeitarbeitsbranche ist das Risiko, den Arbeitsplatz wieder zu verlieren, im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung sehr hoch. Zu bedenken ist aber, dass Arbeitslose überhaupt keinen Arbeitsplatz haben.



488. Ein Motiv für die Deregulierung der Zeitarbeit im Jahr 2004 – damals wurden unter anderem die Befristungs-, Wiedereinstellungs- und Synchronisationsverbote aufgehoben (JG 2008 Ziffer 764) – war die Erwartung, Arbeitslosen mit Hilfe der Zeitarbeit eine Hilfestellung für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu bieten (**Brückenfunktion**). Diese Hoffnung hat nicht getrogen, wenngleich hohe Erwartungen nicht in Erfüllung gingen.

489. Die Aufgabe, diese Brückenfunktion empirisch zu quantifizieren, stößt auf mannigfache methodische Probleme. So ist beispielsweise die Aussage, ein bestimmter Prozentsatz der Leiharbeitnehmer fände nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Zeitarbeitsunternehmen eine Beschäftigung, nicht sonderlich aussagekräftig. Denn es stellt sich die Frage, ob sich diese Personen ohne Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung nicht ebenso in den ersten Arbeitsmarkt hätten integrieren können, mehr noch, ob die Leiharbeit dafür nicht sogar hinderlich gewesen sein könnte, etwa weil sie die Leiharbeitnehmer von einer (intensiveren) Suche nach einem regulären Arbeitsplatz abgehalten hat. Da sich ein und dieselbe Person zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht in zwei Zuständen bezüglich der Beteiligung am Erwerbsleben – Arbeitslosigkeit oder reguläre Beschäftigung – befinden kann, ist es erforderlich, eine Kontrollgruppe zu bilden. Zu den Arbeitslosen, die eine Leiharbeit aufnehmen, muss eine Kontrollgruppe von Arbeitslosen gebildet werden (statistische Zwillinge), die dies nicht tun, ansonsten aber möglichst über die gleichen individuellen Merkmale verfügen – beispielsweise berufliche Qualifikation, Erwerbsbiografie, Alter und Geschlecht. Anschließend ist zu ermitteln, in welchem Arbeitsmarktstatus sich beide Gruppen in kurzfristiger und mittelfristiger zeitlicher Perspektive befinden.

Um aber einen kausalen Effekt von Leiharbeit auf die spätere Beschäftigungswahrscheinlichkeit belegen zu können, bedarf es weiterer Tests, ob eben diese Wahrscheinlichkeit nicht be-

reits beispielsweise durch Verhaltensänderungen der betroffenen Personen beeinflusst wird (Vor-Programm-Effekte). Zu diesen Problemen hat die **Evaluationsökonometrie** zwar zielführende Instrumente entwickelt (Bauer et al., 2009; Franz, 2009 für Übersichten). Jedoch benötigen die einschlägigen Verfahren zur Bildung von Kontrollgruppen aufgrund der vielfältigen individuellen Heterogenität der Personen vergleichsweise große Datensätze mit einer hohen Anzahl von Arbeitslosen. Dies stößt häufig, wenn nicht sogar regelmäßig, auf erhebliche Schwierigkeiten.

490. Eine neuere Studie, welche diesen Anforderungen am ehesten entspricht, stammt vom IAB (Lehmer und Ziegler, 2010). Sie untersucht den weiteren Werdegang von Personen, die im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2006 mindestens in der Hälfte der Zeit durchgehend arbeitslos waren. Diese Langzeitarbeitslosen wurden danach unterschieden, ob sie einen Leiharbeitsvertrag abgeschlossen hatten, weiterhin arbeitslos blieben oder eine Beschäftigung außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung gefunden hatten. Der nächste Schritt der Studie bestand darin, den Erwerbsstatus der in die Untersuchung einbezogenen Personen zu verschiedenen darauffolgenden Zeitpunkten zu ermitteln.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass **Leiharbeit** im Gegensatz zu einer fortwährenden Arbeitslosigkeit **für eine künftige Beschäftigung von Vorteil** ist. Konkret besaßen Personen, die in einem bestimmten Quartal (hier: zweites Quartal 2006) langzeitig arbeitslos waren, eine um 17 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, rund ein Jahr später einen Arbeitsplatz außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung inne zu haben, wenn sie ein Leiharbeitsverhältnis eingegangen waren, anstatt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Im ersten Halbjahr im Anschluss an das betrachtete Quartal schnitten die Leiharbeitnehmer indes nicht besser ab, weil sich für eine sofortige Beschäftigungsaufnahme die Effekte der Leiharbeit als statistisch insignifikant erwiesen (Lehmer und Ziegler, 2010).

491. Obschon aus diesen Resultaten nicht notwendigerweise auf eine Kausalität geschlossen werden kann, gibt es starke empirische Hinweise, dass die Leiharbeit für eine Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt förderlich ist. Die Effekte zeigen sich erst mit einer teilweise erheblichen Zeitverzögerung und fallen vielleicht gegenüber unrealistisch hohen Erwartungen bescheiden aus, aber zur **Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit** bedarf es eines **Bündels zielführender Instrumente**. Die Zeitarbeit gehört dazu.

492. Zusammenfassend ergibt sich hinsichtlich der Qualität von Leiharbeitsverhältnissen ein uneinheitliches Bild, je nachdem ob das Normalarbeitsverhältnis oder Arbeitslosigkeit als Referenzmaßstab dient. Gewiss: Im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis ist die Leiharbeit inferior, sie ist durch eine geringere Entlohnung und eine unzureichende Beschäftigungsstabilität gekennzeichnet. Aber: Dessen ungeachtet widerspricht Zeitarbeit nicht von vorneherein den Präferenzen aller dort Beschäftigten. Allemal ist Zeitarbeit besser als Arbeitslosigkeit und hilft Arbeitslosen, einen Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu finden. Diese Argumente und die erheblichen Flexibilisierungspotenziale, welche die Zeitarbeit den Unternehmen bietet, raten zu einer insgesamt **positiven Bilanz der Arbeitnehmerüberlassung**.

3. Tarifunfähigkeit und ihre Folgen

493. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Dezember 2010 die **Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personaldienstleistungen** (CGZP) für **tarifunfähig** erklärt, weil sie die Anforderungen an eine Tariffähigkeit verfehle. Da die Tariffähigkeit der Vertragsparteien eine Voraussetzung für die Wirksamkeit abgeschlossener Tarifverträge ist, hat die Entscheidung des BAG zur Folge, dass die betroffenen Arbeitnehmer sowie die Sozialversicherungsträger zumindest seit dem Zeitpunkt der Entscheidung Ansprüche auf Restvergütung und Sozialversicherungsbeiträge geltend machen können. Dies ist unstrittig. Der Streit geht vielmehr darum, ob diese Forderungen rückwirkend für sämtliche mit der CGZP abgeschlossenen Tarifverträge erhoben werden können.

494. Bei der CGZP handelt es sich um einen Zusammenschluss mehrerer Christlicher Einzelgewerkschaften, wie beispielsweise die CG Metall. Die CGZP ist als Spitzenorganisation unter dem Dach des Christlichen Gewerkschaftsbundes Deutschlands (CGB) konzipiert und nimmt für sich selbst eine eigene übergeordnete Tariffähigkeit in Anspruch. Rechtsgrundlage dafür bietet prinzipiell § 2 Absatz 2 TVG, wonach Zusammenschlüsse von Gewerkschaften im Namen der ihnen angeschlossenen Verbände Tarifverträge abschließen können, wenn sie eine entsprechende Vollmacht haben, dies also zu ihren satzungsgemäßen Aufgaben gehört. Der Tarifabschluss einer Spitzenorganisation hat aber keinen Einfluss auf die Tariffähigkeit der angeschlossenen Verbände (Brox et al., 2011).

495. Tarifverträge für die Zeitarbeitsbranche können von der gesetzlichen Vorschrift einer Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und der Stammbelegschaft beim Arbeitsentgelt, Urlaub und bei der Arbeitszeit (Equal Pay und Equal Treatment) abweichen. Rechtsgrundlage dafür bildet das **Arbeitnehmerüberlassungsgesetz** (AÜG), welches mehrfach geändert wurde (JG 2008 Ziffern 762 ff.). Seit der Deregulierung im Jahr 2004 ist der Verleiher gemäß § 10 Absatz 4 AÜG verpflichtet, dem Leiharbeitnehmer für die Zeit der Überlassung an den Entleiher die im Betrieb des Entleihers für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts zu gewähren, es sei denn, ein auf das Arbeitsverhältnis anzuwendender Tarifvertrag trifft abweichende Regelungen. Allerdings ist der Verleiher seit der Neuregelung des AÜG ab dem 30. April 2011 verpflichtet, etwaige vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf Vorschlag der dazu berechtigten Tarifvertragsparteien durch Rechtsverordnung bestimmte Mindeststundenentgelte im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zu entrichten (§ 10 Absatz 5, § 3a Absatz 2 AÜG).

Schließlich enthält § 9 Nummer 2 AÜG eine „Drehtürklausel". Eine abweichende tarifvertragliche Regelung gilt demnach nicht für Leiharbeitnehmer, die in den letzten sechs Monaten vor der Überlassung an den Entleiher aus einem Arbeitsverhältnis bei diesem oder einem Arbeitgeber, der mit dem Entleiher einen Konzern bildet, ausgeschieden sind. Damit soll einem „Drehtüreffekt" ein Riegel vorgeschoben werden, der darin besteht, dass ein Unternehmen festangestellte Beschäftigte dazu drängt, in ein Zeitarbeitsunternehmen zu wechseln, um sie anschließend als Zeitarbeitnehmer zu schlechteren Arbeitsbedingungen wieder einzusetzen. Eine namhafte Drogeriekette wurde im Jahr 2009 eines solchen Verhaltens bezichtigt.

496. Die CGZP hatte selbst eine Reihe von Tarifverträgen mit dem Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP) abgeschlossen. Konkurrierend dazu hat die Tarifgemeinschaft des DGB Tarifverträge mit dem Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V. (BZA) und dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (IGZ) vereinbart. Insgesamt liegen die mit der DGB Tarifgemeinschaft ausgehandelten **tariflichen Stundenlöhne** bis zu rund 17 vH höher als die CGZP-Tarife (Entgeltgruppe 8, Ostdeutschland). Allerdings ist zumindest der genannte CGZP-Tarifvertrag als Folge der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) unwirksam. So hätte beispielsweise der eigentlich ab 1. November 2011 geltende Tarifvertrag der CGZP/AMP-Tarif mit Ausnahme der untersten Entgeltgruppe die in den Flächentarifverträgen DGB/IGZ und DGB/BZA vereinbarten Stundenlöhne unterschritten:

- In der untersten Entgeltgruppe 1 betragen die Stundenlöhne in Westdeutschland 7,89 Euro und in Ostdeutschland 7,01 Euro einheitlich in allen diesen Tarifverträgen.

- In der höchsten Entgeltgruppe 9 belaufen sich die Stundenlöhne in Westdeutschland und Ostdeutschland gemäß DGB/IGZ- und DGB/BZA-Tarif auf 17,76 Euro beziehungsweise 15,52 Euro, gemäß CGZP/AMP-Tarif auf 17,45 Euro beziehungsweise 13,59 Euro.

497. Das BAG hat mit seiner Entscheidung vom 14.12.2010 auf Antrag der Gewerkschaft Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und des Landes Berlin die **Tarifunfähigkeit der CGZP** festgestellt. Die Antragsteller führen an, bei den CGZP-Tarifverträgen handele es sich um „Gefälligkeitstarifverträge“, mit denen der gesetzliche Mindestschutz der Leiharbeitnehmer einseitig zu deren Lasten verschlechtert werde, die Rede ist von „Schmutzkonkurrenz“ (Bundesarbeitsgericht, 2010). Die Gegenseite machte unter anderem geltend, ver.di gehe es um die Ausschaltung eines missliebigen Konkurrenten, während der Berliner Senat das Verfahren aus parteipolitischen Gründen – die Regierungskoalition setzte sich aus den Parteien SPD und DIE LINKE zusammen – betreibe (Bundesarbeitsgericht, 2010).

498. Eine Beteiligung von Spitzenorganisationen wie der CGZP am Abschluss von Tarifverträgen kann unter zwei Bedingungen erfolgen. Zum einen müssen die Voraussetzungen, die an eine Spitzenorganisation zu stellen sind, erfüllt sein. Zum anderen muss diese Spitzenorganisation tariffähig sein. Beide Aspekte werden in § 2 Absatz 3 TVG geregelt. Spitzenorganisationen sind Zusammenschlüsse etwa von Gewerkschaften oder Arbeitgebervereinigungen. Sie können im Namen der ihnen angeschlossenen Verbände Tarifverträge abschließen, wenn sie über eine entsprechende Vollmacht verfügen (§ 2 Absatz 2 TVG). Im Hinblick auf die Tariffähigkeit von Spitzenorganisationen fordert § 2 Absatz 3 TVG, dass der Abschluss von Tarifverträgen zu ihren satzungsgemäßen Aufgaben gehört. Über die Tariffähigkeit entscheidet das BAG (§ 2a Absatz 1, Nummer 4 Arbeitsgerichtsgesetz), da der Begriff der Tariffähigkeit gesetzlich nicht geregelt ist.

Nach der Rechtsprechung des BAG ist eine Arbeitnehmervereinigung tariffähig, wenn sie satzungsgemäß willens ist, Tarifverträge abzuschließen, und frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert ist. Darüber hinaus muss sie das gel-

tende Tarifrecht anerkennen und über eine durch ihre Mitglieder vermittelte Durchsetzungskraft gegenüber dem „sozialen Gegenspieler“ und über eine leistungsfähige Organisation verfügen (Bundesarbeitsgericht, 2010). Damit ist eine „soziale Mächtigkeit“ gemeint. Die Tariffähigkeit einer Spitzenorganisation – wie etwa der CGZP – setzt nach Ansicht des BAG die Tariffähigkeit sämtlicher das Tarifgeschehen der Spitzenorganisation bestimmenden Gewerkschaften voraus (Bundesarbeitsgericht, 2010). Neu aufgestellt hat das BAG außerdem die zusätzliche Voraussetzung, dass die zusammengeschlossenen Gewerkschaften ihre Tariffähigkeit an die Spitzenorganisation „vollständig vermitteln“ müssen, es sich also um „eine vollständige Verbindung der Gewerkschaften zu einer Spitzenorganisation“ handeln müsse (Bundesarbeitsgericht, 2010). Dies sei bei der CGZP nicht der Fall, weil sie sich auf den Organisationsbereich der Arbeitnehmerüberlassung beschränke, wohingegen die Mitgliedsgewerkschaften über einen weit darüber hinausgehenden Organisationsbereich verfügten.

499. Damit stellt sich die Frage, ob die **CGZP-Tarifverträge** nicht nur unbestritten **seit Urteilsverkündung**, sondern ebenso **rückwirkend unwirksam** sind und ob die Arbeitnehmer, welche nach den Tarifverträgen der CGZP bezahlt worden sind, unter Berufung auf den Equal-Pay-Grundsatz des AÜG **Nachforderungen** für die Zeit vor dem Urteilsspruch erheben können. Dies wird von Gewerkschaftsvertretern nachdrücklich bejaht. Aus ihrer Sicht diente die CGZP in erster Linie dazu, den im AÜG festgelegten Equal-Pay-Grundsatz und die mit dem DGB abgeschlossenen Tarifverträge zu unterlaufen. Die CGZP sei eine Phantomgewerkschaft, nutze die Ausnahmeklausel des AÜG als Einfallstor für Lohndumping und sei damit ein willfähriger Handlanger der Arbeitgeber. Die Sozialversicherungsträger haben die betroffenen Unternehmen ebenfalls unmissverständlich und unter Androhung von Säumniszuschlägen aufgefordert, spätestens bis Ende Mai 2011 Sozialbeiträge auf der Grundlage von Equal Pay rückwirkend ab Januar 2006 nachzuentrichten (GKV-Spitzenverband, 2011). Die Nachentrichtung von Arbeitsentgelten und Sozialbeiträgen könnte zu Insolvenzen der betroffenen Verleihunternehmen und zu finanziellen Schwierigkeiten bei den entleihenden Unternehmen führen, weil sie im Zuge eines Durchgriffs gemäß § 28e Absatz 2 SGB IV bei Zahlungsunfähigkeit des Verleihunternehmens bürgen.

500. Nach Ansicht des Sachverständigenrates sollte den betroffenen Zeitarbeitsunternehmen ein **Vertrauensschutz** für die Zeiten vor der Urteilsverkündung zuerkannt werden. Des Weiteren sollte der Gesetzgeber die Tariffähigkeit gesetzlich klarer regeln.

Das vom BAG angewandte Kriterium zur Feststellung einer Tariffähigkeit ist nach seinem eigenen Bekunden sowie gemäß der Auffassung der juristischen Literatur neu (Löwisch, 2011; Giesen und Rieble, 2011). Die betroffenen Unternehmen hätten nicht vorhersehen können, dass die mit der CGZP abgeschlossenen Tarifverträge aufgrund einer Änderung der Rechtsprechung rechtsunwirksam sind, zumal die Tarifverträge der CGZP damals über drei Jahre angewendet worden waren, ohne dass die DGB-Gewerkschaften ein arbeitsgerichtliches Verfahren eingeleitet hätten (Löwisch, 2011).

Zwar war bekannt, dass die Tarifentgelte bei CGZP-Tarifverträgen unterhalb derer bei DGB-Tarifen liegen – gerade deshalb fanden vermutlich die CGZP-Tarifverträge Anwendung. Aber

Tarifpluralität und Gewerkschaftskonkurrenz sind weder aus juristischer noch ökonomischer Sicht zu beanstanden. Denn das BAG selbst hatte unlängst das Prinzip der Tarifeinheit für den Fall einer Tarifpluralität aufgegeben (JG 2010 Ziffern 499 ff.). Die Monopolstellung einer Gewerkschaft widerspricht dem wettbewerblichen Prinzip eines marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems, und niedrigere Tarifabschlüsse als die des DGB von vornherein als „Dumpinglöhne“ zu diskreditieren, ist bereits von der Wortwahl her betrachtet ungerechtfertigt und bestreitet darüber hinaus die Vorteile eines Preiswettbewerbs.

Mithin bestand für die den CGZP-Tarifvertrag anwendenden Leiharbeitsfirmen kein Anlass, an der Rechtswirksamkeit ihres Tarifvertrags zu zweifeln. Selbst wenn die rückwirkende Unwirksamkeit der CGZP-Tarife endgültig von der Arbeitsgerichtsbarkeit bejaht wird, sollte sie aus den genannten Gründen einen Vertrauensschutz gewähren. Andernfalls wäre seitens der Einzelgewerkschaften der CGZP, soweit sie tariffähig sind, zu prüfen, die in den Tarifverträgen der CGZP festgelegten Arbeitsbedingungen in Kraft zu setzen (Löwisch, 2011).

501. Der Gesetzgeber sollte sich ebenfalls angesprochen fühlen und prüfen, ob die **Tariffähigkeit** insbesondere von Spitzenorganisationen **klarer zu regeln ist**, um für eine größere diesbezügliche Rechtssicherheit zu sorgen. Denn das Gesetz stellt den Tarifvertragsparteien im Vorfeld eines Tarifabschlusses kein Instrument zur Verfügung, um die Tariffähigkeit des Verhandlungspartners feststellen zu lassen, anders als beispielsweise in Österreich, das ein solches Regelungskonzept in Form eines Schnellverfahrens kennt (Henssler, 2011). Im Interesse einer funktionstüchtigen Gewerkschaftskonkurrenz sollten die Anforderungen an die Tariffähigkeit von Spitzenorganisationen nicht zu restriktiv, auf jeden Fall aber hinlänglich transparent ausgestaltet sein.

IV. Eine andere Meinung

502. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel vorgenommenen Diagnose der Arbeitsmarktentwicklung und zu einigen daraus abgeleiteten Politikimplikationen eine abweichende Meinung.

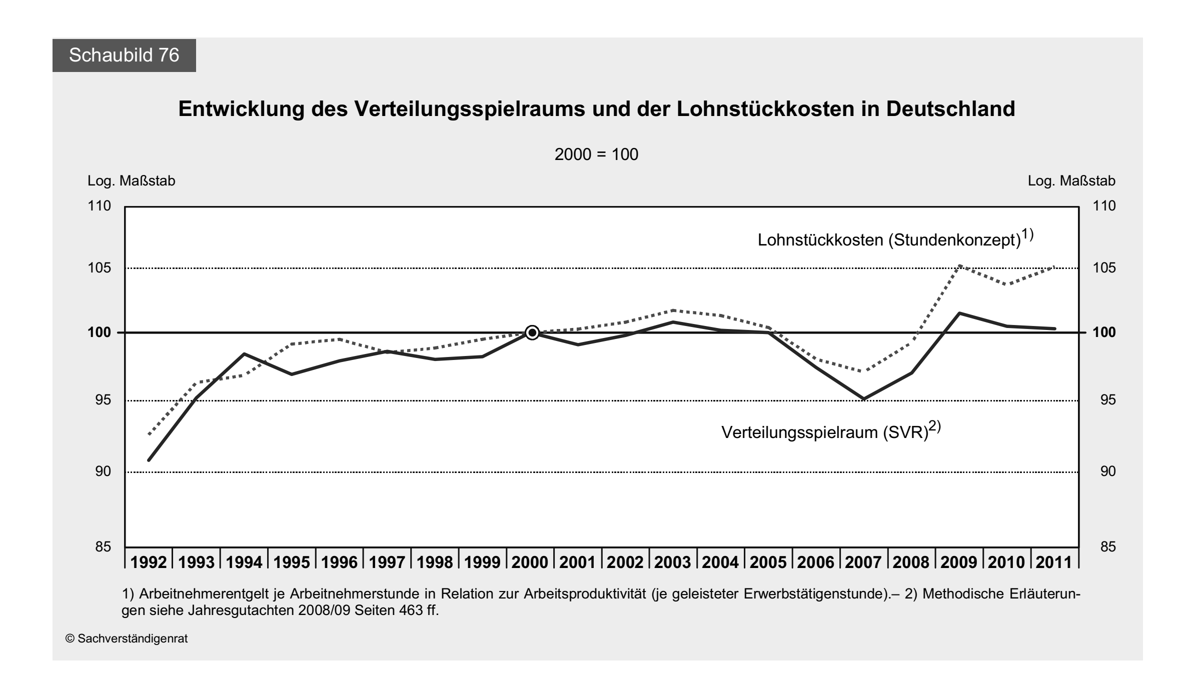
503. Die Mehrheit sieht einen deutlichen Zusammenhang zwischen der günstigen Arbeitsmarktlage und einem „**beschäftigungsfreundlichen Kurs**“ der Lohnpolitik, dass also insgesamt gesehen die Tariflohnpolitik seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts einen beschäftigungsfreundlichen Kurs eingeschlagen habe, deren Früchte in Form einer robusten Beschäftigungsdynamik gerade auch die Arbeitnehmer ernten konnten. Erst wenn Vollbeschäftigung erreicht sein wird, könne der Verteilungsspielraum voll ausgeschöpft werden. Der Sachverständigenrat versteht mehrheitlich unter „beschäftigungsfreundlich“, dass die Lohnentwicklung den vor allem durch Produktivitätssteigerungen bestimmten Verteilungsspielraum nicht vollständig ausschöpft (Tabelle C1, Anhang IV).

Es trifft zu, dass in den Jahren 2004 bis 2007 die Lohnentwicklung hinter dem so definierten Verteilungsspielraum zurückgeblieben ist. Dies hat sich in der Folgezeit jedoch schlagartig geändert. Da die Unternehmen in der Krisenphase trotz einer sehr ungünstigen Produktivität

die Löhne weiter erhöht haben, ist es zu einem starken „Überziehen“ des so definierten Verteilungsspielraums in den Jahren 2008 und 2009 gekommen. Insgesamt ist damit für den gesamten Zeitraum bis zum Jahr 2011 die Lohnzurückhaltung der Jahre 2004 bis 2007 völlig zunichte gemacht worden; die Lohnstückkosten liegen in der Gesamtwirtschaft sogar wieder deutlich über dem Niveau zu Beginn des letzten Jahrzehnts (Schaubild 76).

Schaubild 76

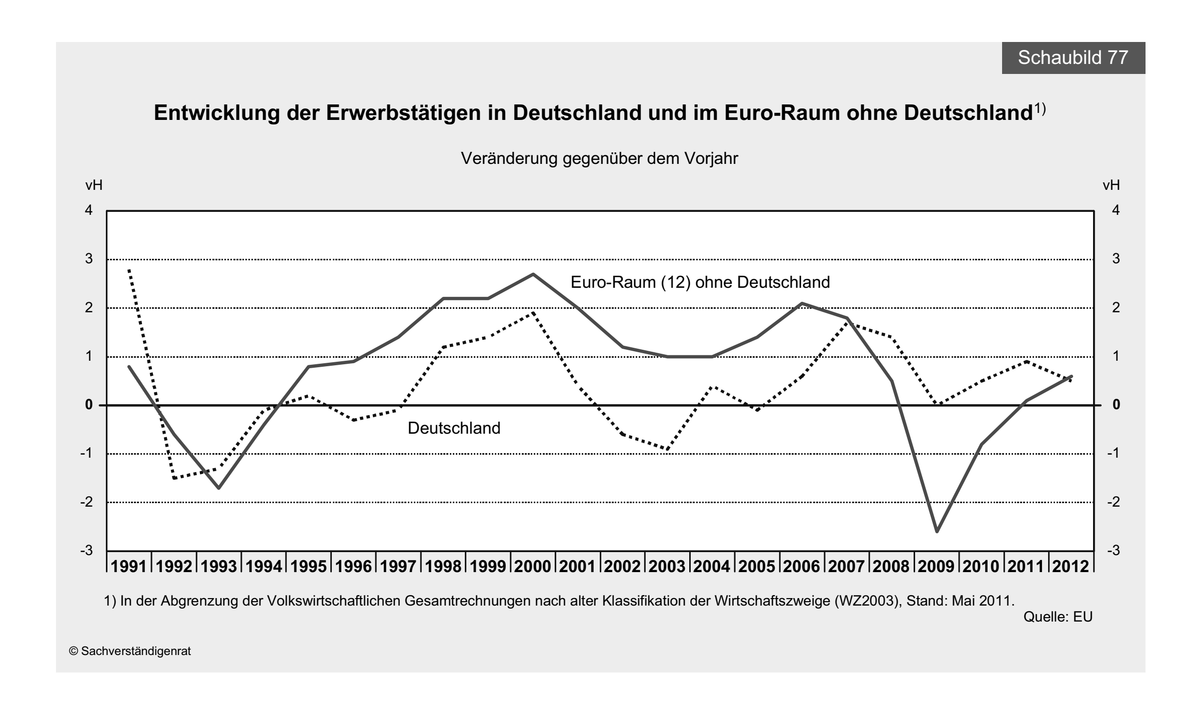
Entwicklung des Verteilungsspielraums und der Lohnstückkosten in Deutschland



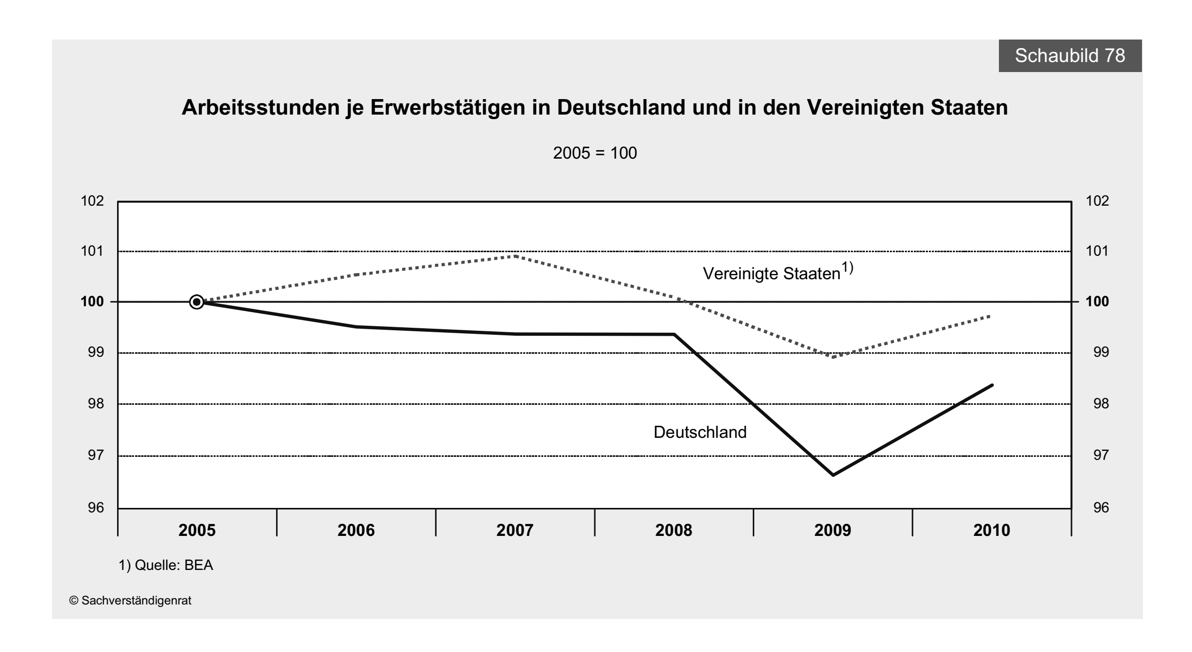
1) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde in Relation zur Arbeitsproduktivität (je geleisteter Erwerbstätigenstunde).– 2) Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 463 ff.

504. Wie die bis zum aktuellen Rand äußerst positive Entwicklung am Arbeitsmarkt verdeutlicht, sind von dieser „**großzügigen Lohnpolitik**“ offensichtlich nicht die von der Mehrheit des Rates befürchteten negativen Auswirkungen ausgegangen. Man könnte vielmehr durchaus geneigt sein, das Gegenteil zu unterstellen. Vergleicht man die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland und im Euro-Raum, so zeigen sich eindeutige deutsche Erfolge erst ab dem Jahr 2008 (Schaubild 77). Es spricht somit auch in Zukunft wenig dafür, bei Tariflohnerhöhungen den Verteilungsspielraum nicht voll auszuschöpfen.

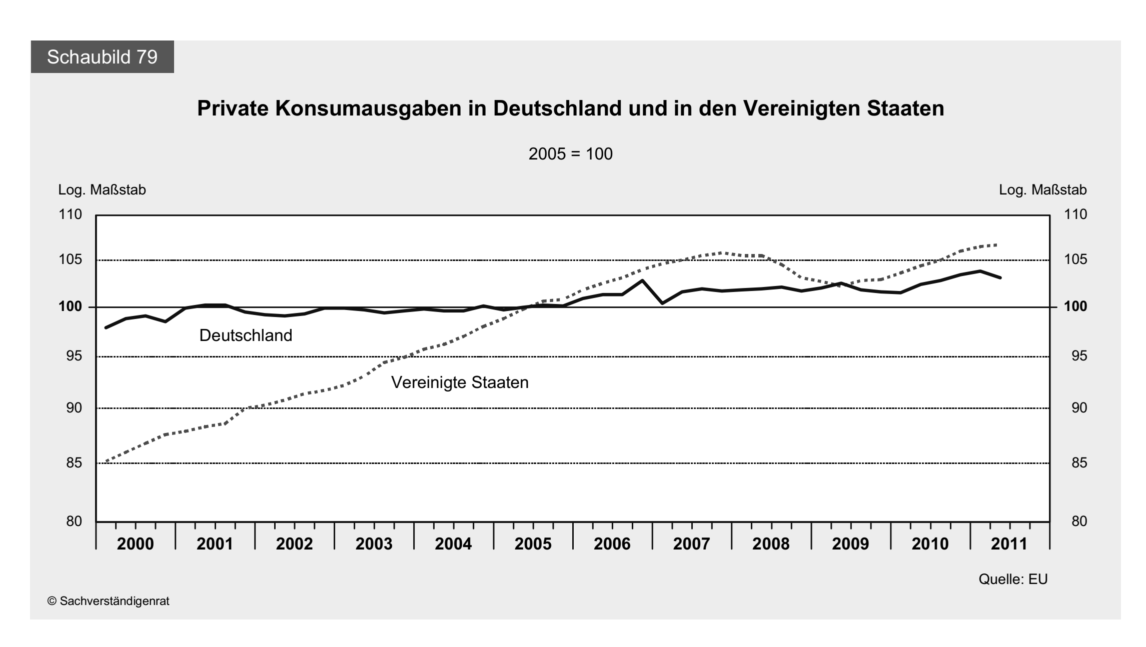
505. Überschätzt wird von der Mehrheit der **Beitrag der Arbeitsmarktreformen** für die „robuste Beschäftigungsdynamik“ (Ziffern 458 ff.) der letzten Jahre. Die unerwartet widerstandsfähige Konstellation des Arbeitsmarkts in der schweren Wirtschaftskrise des Jahres 2009 ist größtenteils nicht auf die von den Arbeitsmarktreformen intendierte „externe Flexibilität“, sondern vielmehr auf ein hohes Maß an „**interner Flexibilität**“, insbesondere in der Form der Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen (Möller, 2010; Schatz und Spitznagel, 2010). Während sich die Arbeitszeit je Erwerbstätigen in den Vereinigten Staaten in der Krise nur wenig verminderte und heute nahezu wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat, kam es in Deutschland zu einem sehr viel deutlicheren Rückgang, der bis zuletzt nicht voll aufgeholt worden ist (Schaubild 78).



506. In Anbetracht der ungewöhnlich guten Verfassung des deutschen Arbeitsmarkts und insbesondere unter Berücksichtigung der äußerst flexiblen Reaktion auf die schwere Wirtschaftskrise des Jahres 2009 ist nur schwer nachvollziehbar, wieso die Mehrheit des Rates weiterhin darauf drängt, den **Kündigungsschutz zu flexibilisieren**. Von „Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten" kann bei der hohen internen Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts, die international bewundert wird, ebenso wenig die Rede sein wie von einer Behinderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen durch einen inflexiblen Kündigungsschutz (Ziffer 466).



507. Außerdem gibt es keinerlei Veranlassung, die **Bindungswirkung von Tarifverträgen** durch Änderungen im Tarifvertragsrecht weiter zu schwächen (Ziffer 467). Wenn die deutsche Wirtschaft in einem zunehmend labileren globalen und europäischen Umfeld in den nächsten Jahren eine eigenständige Wachstumsdynamik entfalten soll, wird dies nur möglich sein, wenn die über ein Jahrzehnt zu beobachtende, im internationalen Vergleich ungewöhnliche **Schwäche des privaten Verbrauchs** (Schaubild 79) überwunden werden kann. Eine wichtige Voraussetzung hierfür besteht darin, den seit längerem zu beobachtenden **Anstieg der Einkommensungleichheit**, der vor allem aus einer Aufspreizung der Entlohnungsstruktur am unteren Ende resultiert, zu stoppen. Dass die Tarifbindung hierzu einen Beitrag leisten kann, lässt sich daraus schließen, dass die Ungleichheit in Ostdeutschland sehr viel ausgeprägter ist als in Westdeutschland (Ziffern 562 ff.).



508. Aus diesem Grund wäre auch für Deutschland ein **allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn** dringend geboten. Die Mehrheit rät hiervon weiterhin ab. Zu den von der Mehrheit behaupteten negativen Effekten eines solchen Instruments verweise ich auf mein Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2006/07 (Ziffern 576 ff.) sowie auf aktuelle Studien zu den Beschäftigungswirkungen von branchenspezifischen Mindestlöhnen, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegeben wurden. Sie beziehen sich auf das Elektrohandwerk, das Maler- und Lackiererhandwerk, die Pflege, das Dachdeckerhandwerk, die Abfallwirtschaft, das Bauhauptgewerbe, die Gebäudereinigung sowie die Wäschereien im Objektkundengeschäft.

509. Eine weniger starke Ungleichheit der Einkommen dürfte zudem einen wichtigen Beitrag für eine insgesamt **stabilere Entwicklung der Weltwirtschaft** leisten, da die Finanzkrise nicht allein durch Fehlentwicklungen innerhalb des Finanzbereichs, sondern nicht unerheblich durch weltweit ungewöhnlich stark wachsende Disparitäten bei der Einkommensverteilung verursacht worden ist. Diese haben auf der einen Seite zu hohen Geldvermögensbeständen bei den Vermögenden geführt, auf der anderen Seite ist es insbesondere in den Vereinigten Staa-

ten aufgrund der stagnierenden Realeinkommen bei der Mittelschicht zu einer wachsenden Verschuldungsneigung gekommen (Reich, 2010; Fitoussi und Saraceno, 2010).

Literatur

Möller, J. (2010) *Das deutsche Arbeitsmarktwunder - Versuch einer Erklärung*, IAB, IZA und Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Regensburg, Nürnberg April 2010, http://www.empiwifo.uni-freiburg.de/lehre-teaching-1/winter-term-10-11/materialien-oekonometrie/arbeitsmarktwunder.pdf.

Schatz, P. und E. Spitznagel (2010) *Makroökonomische Dynamik von Arbeitsmärkten: ein Vergleich interner und externer Flexibilitäten in den USA und in Deutschland*, in: WSI-Mitteilungen (63) 12/2010, 626-635.

Fitoussi, J.-P. und F. Saraceno (2010) *Inequality and Macroeconomic Performence*, OFCE/Sciences Po, July 6, 2010, http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2010-13.pdf

Reich, R. B. (2010) *Aftershock: The next economy and America's future*, 1. Auflage, New York: Knopf.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur

Bauer, T. K., M. Fertig und C. M. Schmidt (2009) *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*, 1. Aufl., Berlin, Heidelberg: Springer.

Bergin, P. R., R. C. Feenstra und G. H. Hanson (2009) *Offshoring and Volatility: Evidence from Mexico's Maquiladora Industry*, American Economic Review, 99; (4), 1664-1671.

Bispinck, R. und WSI-Tarifarchiv (2011) *Tarifpolitischer Halbjahresbericht*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Brox, H., B. Rüthers und M. Henssler (2011) *Arbeitsrecht*, 18. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.

Bundesagentur für Arbeit (2011) *Zeitarbeit in Deutschland: Aktuelle Entwicklungen*, Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Juli 2011, Nürnberg.

Bundesarbeitsgericht (2010) *Beschluss vom 14.12.2010, 1 ABR 19/10, Tariffähigkeit einer Spitzenorganisation - Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen (CGZP)*.

Burda, M. C. und J. Hunt (2011) *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, NBER Working Papers, Nr. 17187, National Bureau of Economic Research, Inc.

CIETT (2011) *The agency work industry around the world*, Economic Report 2011, Brüssel.

Deutsche Bundesbank (2011) *Bestandserhebung über Direktinvestitionen*, verschiedene Jahrgänge, Deutsche Bundesbank.

Dütsch, M. (2011) *Wie prekär ist Zeitarbeit? Eine Analyse mit dem Matching-Ansatz*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 43; (4), 299-318.

Europäische Zentralbank (2011) *Monatsbericht September 2011*, Frankfurt am Main.

Fahr, R. und U. Sunde (2009) *Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions*, German Economic Review, 10, 284-316.

Franz, W. (2009) *Arbeitsmarktökonomik*, 7. Aufl., Berlin, Heidelberg: Springer.

Fuchs, Johann et al. (2011) *Prognose 2011/2012: Schwere Zeiten für den Arbeitsmarkt*, Nr. 19/2011.

GKV-Spitzenverband (2011) *Rundschreiben RS 2011/148 vom 18.03.2011*.

Giesen, R. und V. Rieble (2011) *Zeitarbeit im Zangengriff*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.07.2011, 12.

Hartmann, M. (2011) *Weiterentwicklung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung*, Mai 2011, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Henssler, M. (2011) *Die tarifrechtlichen Folgen der vom BAG verneinten Tariffähigkeit der CGZP*, Rechtsgutachten, Köln.

Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff (2011) *Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011*, Nr. 17/2011, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Jahn, E. J. (2010) *Reassessing the Pay Gap for Terms in Germany, Journal of Economics and Statistics* (Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik), 230; (2), 208-233

Klinger, S. und T. Rothe (2010) *The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of short-term and long-term unemployed*, Nr. 13/2010, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB).

Kvasnicka, M. und A. Werwatz (2004) *On the Wages of Temporary Help Service Workers in Germany*, Humboldt-Universität zu Berlin, SFB373 Discussion Paper, Nr. 70/2002.

Lehmer, F. und K. Ziegler (2010) *Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg*, IAB-Kurzbericht, Nr. 13/2010.

Lehmer, F und K. Ziegler (2011) *Lohndiffernzial Zeitarbeit*, IAB-Kurzbericht, Nr.

Löwisch, M. (2011) *Die Tariffähigkeit von Spitzenorganisationen und ihre Feststellung*, Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen (SAE) (2/2011), 61-68.

Möller, J. und A. Schmillen (2008) *Hohe Konzentration auf wenige – steigendes Risiko für alle*, Nr. 24/2008, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Oberst, M., T. Schank und C. Schnabel (2006) *Interne Arbeitsmärkte und Einsatz temporärer Arbeitsverhältnisse: Eine Fallstudie mit Daten eines deutschen Dienstleistungsunternehmens*, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Discussion Paper, Nr. 46.

OECD (2011) *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing.

Peters, H. und B. Weigert (2011) *Beschäftigungsveränderungen innerhalb multinationaler Unternehmen während der globalen Rezession 2008/2009*, Arbeitspapier Nr. 04/2011, Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Snower, D. J., A. J. G. Brown und C. Merkl (2009) *Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's Can Germany Be Saved?*, Journal of Economic Literature, 47; (1), 136-158.

ACHTES KAPITEL

Soziale Sicherung: Gute Finanzlage – Nachlässigkeit bei Reformen

Das Wichtigste in Kürze

Gesetzliche Rentenversicherung: Priorität für die Prävention von Altersarmut
Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung ist erfreulich und führt dazu, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des Jahres 2012 ihren Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben überschreiten wird. Aus diesem Grund kann es bereits im Jahr 2012 zu einer Beitragssatzsenkung kommen, die trotz eines mittelfristig wieder ansteigenden Beitragssatzes unbedingt umgesetzt und nicht geglättet werden sollte. Darüber hinaus wurde mit dem Beginn des „Regierungsdialogs Rente“ das Thema Altersarmut in den Vordergrund gerückt. Aufgrund der großen Unsicherheiten, die im Hinblick auf die tatsächliche zukünftige Entwicklung der Altersarmut bestehen, rät der Sachverständigenrat von vorschnellen Leistungsausweitungen ab und bevorzugt stattdessen präventive Maßnahmen, wie die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige, eine zielführende Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie den Ausbau der privaten Altersvorsorgebemühungen.

Gesetzliche Krankenversicherung: Erfreuliche Finanzlage – Zusatzbeiträge nutzen
Aufgrund der einnahme- und ausgabenseitigen Reformen des Jahres 2010 sowie der guten konjunkturellen Entwicklung weist die Gesetzliche Krankenversicherung zur Jahresmitte einen Überschuss von knapp 3 Mrd Euro aus, sodass die finanzielle Lage als sehr gut zu bezeichnen ist. Allerdings führt dies dazu, dass sich die ebenfalls zum einnahmeseitigen Reformkonzept des vergangenen Jahres gehörende Finanzierung zukünftiger Ausgabensteigerungen über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge zumindest verzögert – es besteht sogar die Gefahr, dass sie nicht realisiert wird. Zudem scheint der Wille zu Ausgabenbegrenzungen nur von kurzer Dauer zu sein, da mit dem Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-VStG) bereits wieder finanzielle Mehrbelastungen zu erwarten sind.

Soziale Pflegeversicherung: Defizit vorgezeichnet
Wenngleich die Möglichkeit besteht, dass die zur Jahresmitte defizitäre Soziale Pflegeversicherung (SPV) das Jahr 2011 noch mit einem geringen Überschuss beenden kann, wird das Wachstum der Ausgaben dasjenige der Einnahmen in den kommenden Jahren übersteigen und sich die finanzielle Situation der SPV zunehmend verschlechtern. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte diesem Finanzierungsproblem idealerweise mit der Einführung einer Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich begegnet werden. Alternativ käme – sofern die einkommensabhängige Beitragsbemessung beibehalten werden soll – eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings in Kombination mit der Einführung einer staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung oder – um gleichzeitig den hohen Konsolidierungserfordernissen der öffentlichen Haushalte Rechnung zu tragen – die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung in Betracht.

Arbeitslosenversicherung: Finanzielle Lage besser als erwartet
Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung und die gute Arbeitsmarktlage wirken sich zusammen mit der Beitragssatzanhebung um 0,2 Prozentpunkte positiv auf die finanzielle Lage der Bundesagentur für Arbeit aus. So gelingt es ihr vor allem durch das Vorziehen der Bundesbeteiligung und die Stundung des Eingliederungsbeitrags bis zum Jahresende, am Ende des dritten Quartals 2011 noch einen positiven Finanzierungssaldo auszuweisen. Am Jahresende 2011 dürfte dagegen ein Finanzierungsdefizit von etwa 0,5 Mrd Euro bestehen. Es zeigt sich somit, dass ein Beitragssatz von 3,0 vH nicht ausreicht, um in konjunkturell guten Phasen ein Finanzierungsdefizit zu vermeiden und Rücklagen für konjunkturelle Schwächephasen aufzubauen.

I. Gesetzliche Rentenversicherung: Priorität für die Prävention von Altersarmut

510. Vor dem Hintergrund einer guten finanziellen Lage in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) – **die Nachhaltigkeitsrücklage** wird bis Ende des Jahres 2012 ihren Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben übersteigen, sodass es zum 1. Januar 2012 zu einer **Beitragssatzsenkung** auf voraussichtlich 19,6 vH kommen könnte – hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Herbst 2011 den „Regierungsdialog Rente“ gestartet, um sich einer in Zukunft **möglicherweise ansteigenden Altersarmut** anzunehmen. Heute beziehen lediglich 2,4 vH der Personen über 64 Jahre Grundsicherung im Alter, sodass Altersarmut derzeit nicht als gesellschaftlich relevantes Problem bezeichnet werden kann. Allerdings gab es vor allem in den vergangenen beiden Jahrzehnten Entwicklungen, die das Risiko eines zukünftigen Anstiegs der Empfängerzahlen und damit der Altersarmut erhöhen könnten.

Um diesen möglichen Anstieg zu vermeiden, schlägt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine „Zuschussrente“ vor, mit der die (Alters-)Einkommen der potenziell Betroffenen auf einen Betrag von 850 Euro im Monat aufgestockt werden sollen. Aufgrund der Unsicherheiten, die im Hinblick auf die tatsächliche Entwicklung der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter bestehen, sieht der Sachverständigenrat derartige, den Leistungskatalog der GRV ausweitende Maßnahmen als vorschnell an und bevorzugt stattdessen Regelungen, die der Entstehung von Altersarmut wirksam vorbeugen. Dazu gehören eine allgemeine Versicherungspflicht für alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen sowie eine Bildungspolitik, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet, eine das Erwerbsminderungsrisiko reduzierende Gesundheitspolitik und die Ausweitung privater Altersvorsorgebemühungen.

1. Finanzielle Entwicklung erfreulich – kurzfristige Beitragssatzsenkung möglich

511. Die **Gesamteinnahmen** der GRV (Allgemeine Rentenversicherung) beliefen sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2011 auf 199,8 Mrd Euro. Von diesen entfielen knapp 70 vH auf Einnahmen aus Beiträgen und etwa 22 vH auf Bundeszuschüsse. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen, die knapp 90 vH der Einnahmen aus Beiträgen ausmachen, sind um 4,3 vH gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen. Dies ist auf die gute konjunkturelle Entwicklung und die erfreuliche Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die Höhe der Bundeszuschüsse hat sich dagegen gegenüber dem Vorjahreszeitraum kaum verändert.

512. Den Gesamteinnahmen standen bis Ende September 2011 **Ausgaben** von insgesamt 200,3 Mrd Euro gegenüber. Davon wurden 158,7 Mrd Euro für Rentenausgaben verwendet, die damit einen Anteil von 79,2 vH an den Gesamtausgaben haben. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum haben sich die Rentenausgaben trotz der Rentenerhöhung zum 1. Juli 2011 um 0,99 vH in West- und Ostdeutschland bisher kaum verändert.

513. Insgesamt ergibt sich nach den ersten drei Quartalen somit ein **negativer Finanzierungssaldo** von 0,5 Mrd Euro. Zum Jahresende dürfte sich dieser aber aufgrund des „Weihnachtsgeldeffekts“ in einen Überschuss verwandeln und die Nachhaltigkeitsrücklage weiter erhöhen. Bei Beibehaltung des derzeitigen Beitragssatzes von 19,9 vH ist davon auszugehen, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des kommenden Jahres 1,5 Monatsausgaben übersteigen wird. Es ist gesetzlich festgelegt, dass der Beitragssatz bei einer solchen Entwicklung gesenkt werden muss. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stellt sich die finanzielle Lage der GRV so dar, dass sich der Beitragssatz ab dem 1. Januar 2012 vermutlich auf 19,6 vH belaufen wird. Eine weitere Absenkung zum 1. Januar 2013 ist ebenfalls wahrscheinlich. Damit dürfte es in den kommenden Jahren zu häufigen Veränderungen des Beitragssatzes der GRV kommen, da bereits heute abzusehen ist, dass er aufgrund des beginnenden Eintritts der so genannten Baby-Boomer in den Ruhestand ab dem Jahr 2015 wieder ansteigen wird.

Vor diesem Hintergrund erschiene eine Glättung der Beitragssatzentwicklung zwar grundsätzlich wünschenswert. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte aber dennoch an der bestehenden gesetzlichen Regelung festgehalten werden, da die Gefahr besteht, dass eine sehr gute finanzielle Ausstattung der GRV zu Leistungsausweitungen und damit zu dauerhaften Mehrausgaben verleitet. In der mittleren bis langen Frist ist sowohl aufgrund des Eintretens der Baby-Boomer in den Ruhestand als auch aufgrund der voraussichtlich weiter steigenden Lebenserwartung mit einem weiteren Anstieg des Beitragssatzes zu rechnen. Ohne zusätzliche Anpassungsmaßnahmen dürfte er sich im Jahr 2030 auf 22,9 vH und im Jahr 2060 auf über 24 vH belaufen (Expertise 2011 Ziffer 295).

514. Der Sachverständigenrat hat diese Problematik in seiner Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“ aufgegriffen und einen möglichen Lösungsansatz aufgezeigt. Dieser sieht ausgehend von einem gesetzlichen Renteneintrittsalter von 67 Jahren im Jahr 2029 vor, die weitere Entwicklung des gesetzlichen Renteneintrittsalters so an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung zu koppeln, dass die relative Rentenbezugsdauer, definiert als die Relation von Rentenbezugsdauer ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter bezogen auf die Dauer der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr, konstant bleibt. Auf diese Weise könnte ein sich **selbst stabilisierendes Rentensystem** geschaffen werden, das die aus einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung resultierenden finanziellen Probleme bewältigt (Expertise 2011 Ziffern 319 ff.).

Eine derartige **Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters** an die Entwicklung der ferneren **Lebenserwartung** hätte unter heutigen Annahmen zur Folge, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter im Jahr 2060 bei 69 Jahren läge, sodass zwei der drei zwischen den Jahren 2030 und 2060 hinzugewonnenen Lebensjahre der Erwerbs- und ein Jahr der Ruhestandsphase zugeschlagen würden. Unter der berechtigten Annahme, dass eine gesündere Lebensweise, verstärkte Präventionsanstrengungen sowie der medizinisch-technische Fortschritt bei einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung mit einem Gewinn an gesunden Lebensjahren einhergehen werden, erscheint eine solche Aufteilung durchaus vertretbar.

2. Abbau des Ausgleichsbedarfs begonnen – in der Folge gedämpfte Rentenanpassung

515. Nachdem zahlreiche diskretionäre Eingriffe die jüngere Vergangenheit geprägt hatten, wurde bei der diesjährigen **Rentenanpassung** – wie gesetzlich vorgesehen – mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs begonnen. So lag die zum 1. Juli 2011 sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland vorgenommene tatsächliche Rentenanpassung von 0,99 vH aufgrund des Abbaus des Ausgleichsbedarfs unter der rechnerisch möglichen. Denn rein rechnerisch wäre in Westdeutschland eine Rentenanpassung von 1,99 vH und in Ostdeutschland von 1,41 vH möglich gewesen, da sich die **Lohnkomponente** der jährlichen Rentenanpassung in diesem Jahr auf 3,10 vH in Westdeutschland und auf 2,55 vH in Ostdeutschland beläuft und durch den **Nachhaltigkeitsfaktor** und die **Beitragskomponente** lediglich um 0,46 Prozentpunkte beziehungsweise um 0,64 Prozentpunkte gedämpft wird (zur Berechnung der Rentenanpassung siehe JG 2008 Kasten 11).

516. Allerdings ist gemäß § 68a SGB VI der Ausgleichsbedarf, der sich durch die mehrfache Anwendung der (erweiterten) Schutzklausel in den vergangenen Jahren aufgebaut hat und sich in Westdeutschland auf 3,81 vH und in Ostdeutschland auf 1,83 vH beläuft, ab dem Jahr 2011 zu reduzieren, indem rechnerisch mögliche positive Rentenanpassungen **halbiert** werden. Somit ergibt sich für die tatsächliche Rentenanpassung in Westdeutschland in diesem Jahr lediglich ein Wert von 0,99 vH. Für Ostdeutschland ergäbe sich auf diese Weise eine Rentenerhöhung von 0,71 vH. Aufgrund der besonderen **Schutzklausel Ost** dürfen die Renten in Ostdeutschland jedoch nicht weniger stark steigen als in Westdeutschland, sodass sie ebenfalls um 0,99 vH angehoben werden. Der Ausgleichsbedarf Ost reduziert sich dadurch nur auf 1,43 vH und der Ausgleichsbedarf West auf 2,85 vH. Wenn die Politik tatsächlich den in diesem Jahr begonnenen Abbau des Ausgleichsbedarfs fortsetzt, dann dürfte es bei weiter positiven Rahmenbedingungen gelingen, diesen wie vorgesehen innerhalb weniger Jahre vollständig abzubauen.

3. Anstieg des Risikos von Altersarmut möglich – aber Vorsicht vor vorschnellen Leistungsausweitungen

517. Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 hatten CDU, CSU und FDP beschlossen, eine Regierungskommission einzurichten, die sich der Gefahr einer in Zukunft möglicherweise ansteigenden Altersarmut annehmen sollte. Diese Regierungskommission wurde inzwischen in einen „**Regierungsdialog Rente**“ umgewidmet, der nach der parlamentarischen Sommerpause im Jahr 2011 begonnen wurde. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales schlug in diesem Dialog eine Flexibilisierung des Renteneintritts, eine Verbesserung der Absicherung bei Erwerbsminderung sowie die Vermeidung eines deutlichen Anstiegs der Bezieher der Grundsicherung im Alter und damit der zunehmenden Altersarmut vor. Es ist geplant, Anfang des Jahres 2012 mit dem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren zu beginnen, sodass die „Anpassungen im System der Altersvorsorge“ nach Möglichkeit zum 1. Januar 2013 in Kraft treten können. Der Sachverständigenrat nimmt diesen Regierungsdialog zum Anlass, sich nach dem Jahresgutachten 2008/09 erneut mit dem Thema Altersarmut zu beschäftigen.

Altersarmut in Deutschland – Status quo und Ausblick

518. In Deutschland gibt es ein umfassendes **System der Mindesteinkommenssicherung**, das dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend bei Bedürftigkeit existenzielle Armut verhindert. Es umfasst:

- das Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige,
- das Sozialgeld, das nicht erwerbsfähige Personen, die mit einer erwerbsfähigen, leistungsberechtigten Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten,
- die Sozialhilfeleistung „Hilfe zum Lebensunterhalt" für nicht in einer Bedarfsgemeinschaft lebende Nichterwerbsfähige sowie
- die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

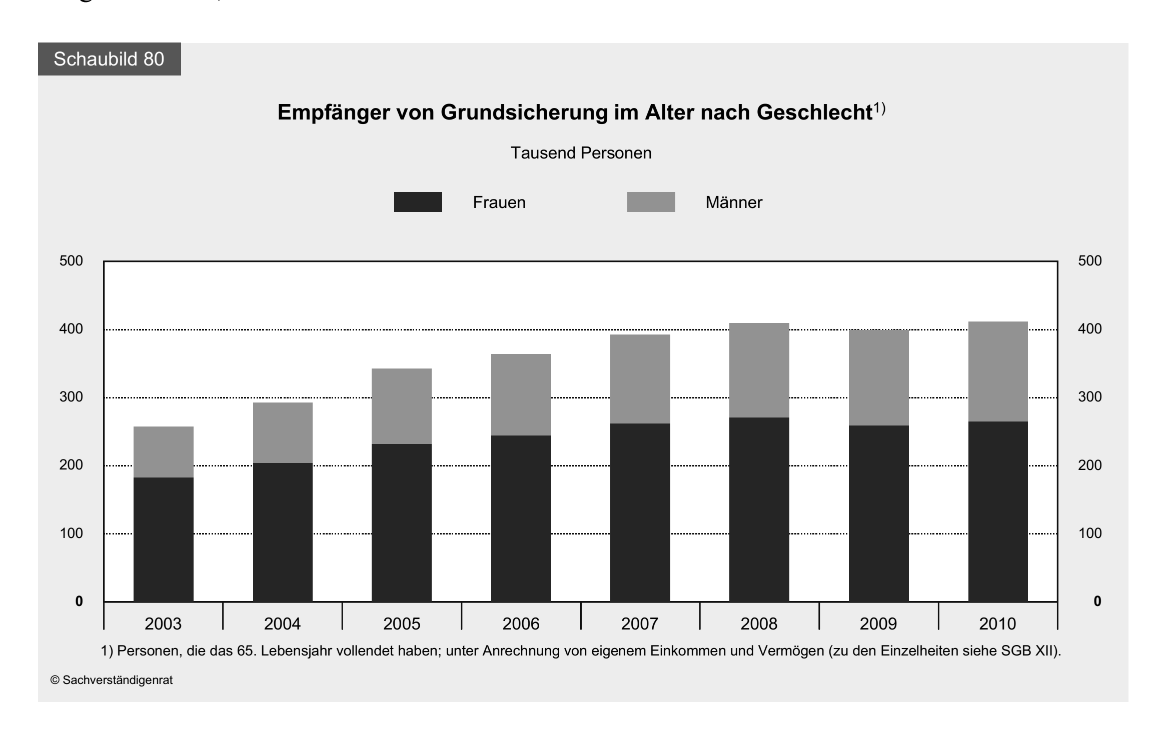
Diese Leistungen gewährleisten jeweils das politisch bestimmte soziokulturelle Existenzminimum und werden durch Leistungen für Unterkunft und Heizung ergänzt. Seit dem 1. Januar 2011 liegt die Regelleistung zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums bei monatlich 364 Euro und die durchschnittliche Leistung für Unterkunft und Heizung belief sich im Jahr 2010 auf 320 Euro im Monat, womit die gesamte Transferzahlung monatlich etwa 680 Euro beträgt. Zum 1. Januar 2012 wird die Regelleistung angepasst und um 10 Euro auf dann 374 Euro erhöht.

519. Wenn Altersarmut anhand der Anzahl der Personen, die die Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen, definiert wird, dann ist Altersarmut in Deutschland derzeit **kein gesellschaftlich relevantes Problem**. Denn Ende des Jahres 2010 nahmen etwa 410 000 Personen, davon ungefähr 265 000 Frauen, die Grundsicherung im Alter in Anspruch (Schaubild 80, Seite 314). Das sind 2,4 vH der Personen im Alter von über 64 Jahren. Zum Vergleich: 9,1 vH der Personen zwischen 15 und 64 Jahren und sogar 15,9 vH der unter 15-Jährigen bezogen zum gleichen Zeitpunkt Arbeitslosengeld II beziehungsweise Sozialgeld.

Ein ähnliches Bild im Hinblick auf die Alterstruktur ergibt sich bei der Betrachtung der **Armutsgefährdungsquote** vor Sozialleistungen, einem Indikator für bestehende Einkommensungleichheit, der den Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen vor Sozialleistungen unter der den Berechnungen zugrunde gelegten Armutsgefährdungsschwelle angibt. Wird diese nach internationalen Gepflogenheiten bei 60 vH des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens nach Sozialleistungen angesetzt, so lag sie im Jahr 2010 in Deutschland für Alleinstehende bei 10 657 Euro. Im gleichen Jahr belief sich die Armutsgefährdungsquote in der Altersgruppe der 18- bis 64-Jährigen in Deutschland auf 24,9 vH, während die entsprechenden Werte für die unter 18-Jährigen 32,8 vH und für die 65-Jährigen und Älteren 15,2 vH betrugen (Eurostat, 2011).

520. Seit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 ist ein deutlicher **Anstieg der Empfängerzahlen** zu verzeichnen. So erreichte die

Anzahl der Empfänger nach einem geringfügigen Rückgang im Jahr 2009 am Ende des Jahres 2010 ihren bisherigen Höchststand von 410 000 Personen. Sie stieg damit seit dem Jahr 2003 um 59,9 vH, während die Anzahl der Personen über 64 Jahre im gleichen Zeitraum lediglich um 13,4 vH zunahm.



Inwieweit sich aus dem deutlichen Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter zwischen den Jahren 2003 und 2010 bereits ein Trend hin zu zunehmender Altersarmut ableiten lässt, bleibt offen. Vielmehr könnte der Anstieg auf den mit der Einführung der Grundsicherung im Alter intendierten Abbau der versteckten Altersarmut und in der möglicherweise schleppenden Antragsbearbeitung bei Einführung der Leistung zurückzuführen sein (Bieber und Stegmann, 2011).

521. Insbesondere in den beiden vergangenen Jahrzehnten waren jedoch Entwicklungen zu beobachten, die zukünftig zu einem Anstieg der Empfänger der Grundsicherung im Alter führen könnten (JG 2008 Ziffern 646 ff., JG 2007 Ziffern 280 ff., JG 2006 Ziffern 347 ff. und Goebel und Grabka, 2011). Zukünftig wird für die Mehrheit der 65-Jährigen und Älteren die gesetzliche Rente immer noch der wesentliche Bestandteil der Alterseinkommen sein (Heien et al., 2007). Damit erhöhen Entwicklungen, die zu einer Reduktion des Rentenzahlbetrags der Zugangsrentner führen, das Risiko eines Anstiegs der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter und damit das **Altersarmutsrisiko**.

Zu diesen Entwicklungen zählen vor allem:

− Die Verschlechterung der **Situation auf dem Arbeitsmarkt** bis zum Jahr 2005, die von einem Anstieg der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war und eine Veränderung der Erwerbstätigenstruktur zur Folge hatte. Die Arbeitsmarktreformen haben seither zwar

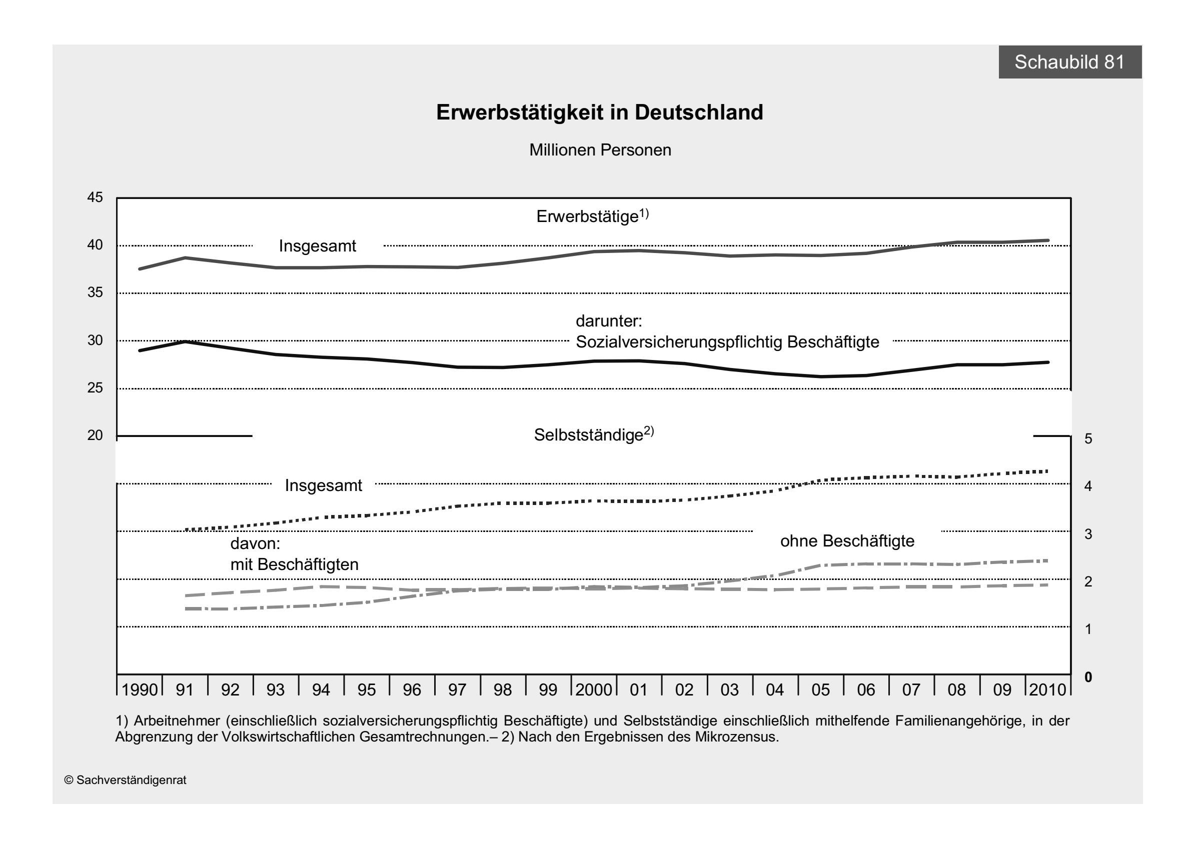
zu einer verbesserten Arbeitsmarktlage, nicht zuletzt für die Langzeitarbeitslosen geführt. Gleichwohl bleibt die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland hoch.

- Die **Aufspreizung der Entlohnungsstruktur** am unteren Ende der Lohnskala.

- Die zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Reformen, die seit dem Jahr 2001 durchgeführt wurden und zu einer Absenkung des **Rentenniveaus** und dem damit verbundenen Aufbau eines auf drei Säulen basierenden Alterssicherungssystems geführt haben.

522. Die **Arbeitslosigkeit** hat zwischen den Jahren 1991 und 2005 in Deutschland beinahe kontinuierlich zugenommen, wobei Ostdeutschland in besonderem Maße betroffen war. Dort lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2005 bei 18,7 vH, während sie in Westdeutschland 9,9 vH betrug. Insbesondere hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich erhöht; sie erreichte im Jahr 2006 mit jahresdurchschnittlich knapp 1,9 Millionen Arbeitslosengeld II-Empfängern ihren Höchststand.

Diese Entwicklung sowie die infolge dessen durchgeführten Reformen haben zu einer **Veränderung der Erwerbstätigenstruktur** beigetragen (Schaubild 81). So hat sich beispielsweise die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten seit dem Jahr 1999 um gut 25 vH auf 4,8 Millionen Personen im Durchschnitt des Jahres 2005 erhöht. Im Jahr 2010 betrug ihre Anzahl jahresdurchschnittlich 4,9 Millionen Personen, also sogar noch etwas



1) Arbeitnehmer (einschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) und Selbstständige einschließlich mithelfende Familienangehörige, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Nach den Ergebnissen des Mikrozensus.

mehr. Ebenso ist die Anzahl der Selbstständigen in Deutschland zwischen den Jahren 1991 und 2005 um 34,3 vH gestiegen. Dieser Trend hat sich in abgeschwächter Form bis heute fortgesetzt, sodass die Anzahl der Selbstständigen im Jahr 2010 bei 4,3 Millionen Personen lag.

Dieser Anstieg der Selbstständigkeit dürfte zu einem nennenswerten Teil auf die schwierige Arbeitsmarktlage und die daraus resultierende Ausweitung der Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus zurückzuführen sein. Er wurde zudem durch die Lockerung der Handwerksordnung begünstigt. Nicht zuletzt setzt die Möglichkeit der Vermeidung von Sozialversicherungsbeiträgen Anreize zur Selbstständigkeit. Insbesondere hat sich nämlich die Zahl der **Solo-Selbstständigen**, das heißt der Selbstständigen ohne Beschäftigte, zwischen den Jahren 1991 und 2010 deutlich um 72,3 vH erhöht und liegt heute bei 2,4 Millionen Personen. Dabei besteht von den geförderten Existenzgründungen der überwiegende Teil noch fünf Jahre nach ihrer Gründung (Caliendo et al., 2010). Dies deutet darauf hin, dass sich die Anzahl der Selbstständigen selbst bei einer anhaltend guten Arbeitsmarktlage nicht stark rückläufig entwickeln dürfte.

523. Die hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und der Anstieg der geringfügigen Beschäftigung wirken sich dämpfend auf die Alterseinkommen aus, da die GRV so ausgestaltet ist, dass die durchschnittliche relative Einkommensposition in der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen wird.

Dieses **Prinzip der Teilhabeäquivalenz** wird in der GRV umgesetzt, indem die Versicherten in jedem Jahr der Erwerbsphase sogenannte Entgeltpunkte erwerben, die im Wesentlichen ihre zukünftigen Rentenansprüche determinieren. Dabei wird die Höhe der in jedem Jahr erworbenen Entgeltpunkte ermittelt, indem das jährlich verbeitragte Entgelt eines jeden Versicherten auf das jeweilige Durchschnittsentgelt bezogen wird. So erwirbt ein Versicherter, der im betrachteten Jahr das Durchschnittsentgelt erzielt, in diesem Jahr genau einen Entgeltpunkt, der in Westdeutschland zu einem monatlichen Rentenanspruch von derzeit 27,47 Euro führt. Erhält er 60 vH des Durchschnittsentgelts, erwirbt er 0,6 Entgeltpunkte und damit nur einen entsprechenden Rentenanspruch von 16,48 Euro; während ein Versicherter, der ein Entgelt verbeitragt, das 50 vH über dem Durchschnittsentgelt liegt, 1,5 Entgeltpunkte und damit einen monatlichen Rentenanspruch von 41,21 Euro erwirbt.

524. In einer Phase, die durch **geringfügige Beschäftigung** oder (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, wird ein geringes oder gar kein Entgelt verbeitragt, sodass die betroffenen Versicherten vergleichsweise geringe oder keine Rentenansprüche erwerben.

So basiert die Beitragsbemessung während des ersten Jahres der Arbeitslosigkeit, in dem üblicherweise Arbeitslosengeld bezogen wird, zwar noch auf derzeit 80 vH des jeweils der Lohnersatzleistung zugrunde liegenden Entgelts, was bei einem Durchschnittsverdiener zum Erwerb von 0,8 Entgeltpunkten beziehungsweise einem monatlichen Rentenanspruch in Westdeutschland von heute 21,98 Euro führt. Bei einem länge-

ren Andauern der Arbeitslosigkeit ist dies allerdings nicht mehr der Fall, da seit dem 1. Januar 2011 für Arbeitslosengeld II-Empfänger keine Beiträge mehr an die GRV gezahlt und dementsprechend keine Entgeltpunkte erworben werden. Diese Phase wird lediglich als Anrechnungszeit in der Versichertenbiografie berücksichtigt.

In den Jahren 2005 und 2006 wurden für einen Arbeitslosengeld II-Empfänger noch Beiträge auf Basis einer Bemessungsgrundlage von monatlich 400 Euro an die GRV gezahlt. Im Jahr 2007 wurde dieser Betrag auf monatlich 205 Euro reduziert und bis Ende des Jahres 2010 beibehalten. Allerdings konnten auf Basis dieser Bemessungsgrundlagen keine nennenswerten Entgeltpunkte beziehungsweise Rentenansprüche mehr erworben werden – im Jahr 2010 waren es gerade einmal knapp 0,08 Entgeltpunkte. Dies entspricht aktuell in Westdeutschland einem monatlichen Rentenanspruch von 2,20 Euro.

Ähnliches gilt für geringfügig Beschäftigte: Für diese entrichtet der Arbeitgeber, sofern sie nicht auf ihre Versicherungsfreiheit gemäß § 5 Absatz 2 Satz 2 SGB VI verzichtet haben und es sich nicht um eine geringfügige Beschäftigung in einem Privathaushalt handelt, pauschale Beiträge von 30 vH, von denen die Hälfte an die GRV fließt. Für diese pauschalen Arbeitgeberbeiträge wird dann wiederum ein Zuschlag an Entgeltpunkten ermittelt. Hierzu wird das diesen Beiträgen zugrunde liegende Entgelt eines Kalenderjahres durch das Durchschnittsentgelt desselben Kalenderjahres geteilt. Anschließend wird dieses Ergebnis mit dem Verhältnis an 15-prozentigem pauschalem Arbeitgeberbeitrag und dem vollen Beitragssatz des entsprechenden Kalenderjahres multipliziert. Damit ergibt sich für das Jahr 2010 ein maximaler Zuschlag an Entgeltpunkten von 0,1131. Dies entspricht einem monatlichen Rentenanspruch in Westdeutschland von heute 3,11 Euro.

525. Eine **Zunahme der Selbstständigkeit** könnte ebenfalls einen Anstieg des Altersarmutsrisikos bewirken. Denn Selbstständige sind mehrheitlich nicht obligatorisch für das Alter abgesichert und erwerben in den meisten Fällen während einer selbstständigen Erwerbstätigkeit keine (weiteren) Entgeltpunkte (Kasten 18, Seiten 318 f.). Inwieweit sich Selbstständige darüber hinaus eigenverantwortlich für das Alter absichern, hängt sowohl von ihrer Sparfähigkeit als auch von ihrer Sparbereitschaft ab und determiniert den tatsächlichen Anstieg des Altersarmutsrisikos.

Insbesondere unter der wachsenden Zahl von (Solo-)Selbstständigen befinden sich aber viele Niedrigeinkommensbezieher mit geringer Sparfähigkeit (Kasten 18, Schaubild 82 oder Ziegelmeyer, 2010). Daher dürfte die Wahrscheinlichkeit für diese Gruppe von Erwerbstätigen, lediglich eine Rente in Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft zu erhalten, vergleichsweise hoch sein. Folglich wäre es für sie wie alle anderen potenziell Betroffenen, zum Beispiel die geringfügig Beschäftigten, rational, nicht für das Alter vorzusorgen und derzeit ab der Vollendung des 65. Lebensjahres die Grundsicherung im Alter in Anspruch zu nehmen (Trittbrettfahrer-Problematik). Insgesamt dürfte damit von einer Zunahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit ein Anstieg des Altersarmutsrisikos ausgehen.

Kasten 18

Die Alterssicherung von Selbstständigen

Von den insgesamt knapp 4,3 Millionen Selbstständigen im Jahr 2010 in Deutschland sind nur wenige, die bestimmten Tätigkeiten nachgehen, in der GRV pflichtversichert: Gemäß § 2 SGB VI gehören unter anderem selbstständige Lehrer und Erzieher, Hebammen und Entbindungspfleger, Künstler und Publizisten sowie Handwerker und Selbstständige mit nur einem Auftraggeber und ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (die sogenannten arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen) dazu. Insgesamt waren Ende des Jahres 2009 in der GRV 242 819 Selbstständige pflichtversichert.

Außerdem zählte die Alterssicherung der Landwirte 268 321 versicherte Unternehmer, Ehegatten und Familienangehörige zum Stichtag 30. Juni 2009, von denen 262 686 von der Versicherungspflicht befreit waren, da sie der landwirtschaftlichen Tätigkeit nur im Nebenerwerb nachgehen und ein außerlandwirtschaftliches Arbeitsentgelt oder -einkommen beziehen.

Die – häufig selbstständigen – Angehörigen der „klassischen“ verkammerten Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte, Notare sowie Steuerberater und Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer) sind zwar obligatorisch in den jeweiligen berufsständischen Versorgungswerken abgesichert. Allerdings waren damit im Jahr 2007 vermutlich nur weitere knapp 350 000 Selbstständige im Rahmen einer Versicherungspflicht für das Alter abgesichert.

Insgesamt dürften somit höchstens 20 vH bis 25 vH der Selbstständigen obligatorisch für das Alter abgesichert sein, sodass die Mehrheit der Selbstständigen eigenverantwortlich für das Alter vorsorgen muss. Sofern dies tatsächlich geschieht, erwächst aus einer Zunahme der selbstständig Erwerbstätigen kein erhöhtes Altersarmutsrisiko. Allerdings ist der Anstieg der Selbstständigen vor allem auf eine Zunahme der Solo-Selbstständigen zurückzuführen (Schaubild 82),

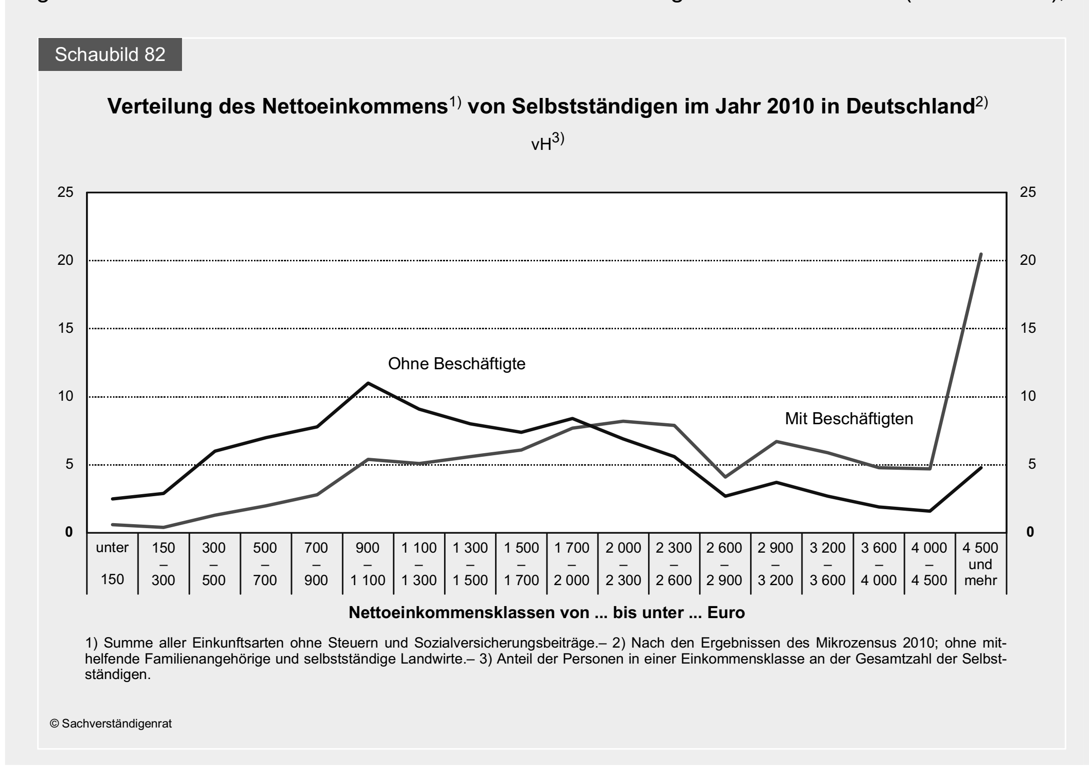


Schaubild 82

Verteilung des Nettoeinkommens[1] von Selbstständigen im Jahr 2010 in Deutschland[2]

1) Summe aller Einkunftsarten ohne Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.– 2) Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2010; ohne mithelfende Familienangehörige und selbstständige Landwirte.– 3) Anteil der Personen in einer Einkommensklasse an der Gesamtzahl der Selbstständigen.

die wiederum häufig nur geringe Einkommen erzielen und die deshalb unter Umständen über keine oder nur eine unzureichende Sparfähigkeit verfügen. Insofern besteht durchaus das Risiko, dass diese Erwerbstätigengruppe nicht ausreichend für das Alter vorsorgt und ihr potenzielles Altersarmutsrisiko steigt (auch JG 2006 Ziffern 348 und 355, Schaubild 71).

526. Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt seit den 1990er-Jahren werden sich also tendenziell negativ auf die Höhe der während der Erwerbsphase erworbenen Entgeltpunkte und damit auf die Rentenansprüche aus der GRV auswirken. Es dürfte daher für Versicherte, deren Erwerbsphase insbesondere den Zeitraum von 1990 bis 2005 umfasst, schwieriger werden, mindestens die Entgeltpunkte zu erreichen, die notwendig sind, um eine gesetzliche Rente in Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft zu erhalten.

Ein ostdeutscher Versicherter benötigt dazu bereits heute 28 Erwerbsjahre, in denen er ein Durchschnittseinkommen erzielen muss; in Westdeutschland sind es unter sonst gleichen Bedingungen 25 Erwerbsjahre. Da **Ostdeutschland** von der negativen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt besonders betroffen ist, könnte es dort ein größeres Risiko für Altersarmut geben (Kumpmann et al., 2010; Krenz und Nagl, 2009). Gleichwohl haben die ostdeutschen Versicherten, die in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen, noch etwa die Hälfte ihres Erwerbslebens in der DDR verbracht und weisen zumindest für diese Zeit anders als die westdeutschen Versicherten im Durchschnitt nahezu durchgängige Erwerbsbiografien auf. Dies dürfte – zumindest in der kurzen bis mittleren Frist – das potenzielle Altersarmutsrisiko der ostdeutschen Versicherten reduzieren (Krenz et al., 2009). Allerdings ist schwer abzuschätzen, wie sich der Arbeitsmarkt zukünftig entwickeln wird. Es ist wohl eher davon auszugehen, dass sich die Arbeitsmarktlage besser als zwischen den Jahren 1990 und 2005 darstellen wird (Expertise 2011 Ziffern 129 ff.).

527. Zusätzlich zu den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2005 und dem **Aufspreizen der Entlohnungsstruktur** am unteren Ende beeinflussen die seit dem Jahr 2001 zur Sicherung der Beitragssatzstabilität der GRV implementierten Reformen, insbesondere die **Absenkung des Rentenniveaus**, die zukünftige Höhe der Alterseinkommen negativ. So dämpft vor allem der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassungen, was den aktuellen Rentenwert weniger stark als in der Vergangenheit steigen lässt und das Rentenniveau, das üblicherweise als Verhältnis von Standardrente zu Durchschnittslohn definiert wird, allmählich reduziert, sodass sich zukünftig aufgrund dieser Entwicklung das Risiko für Altersarmut ebenfalls erhöhen könnte.

Handlungsbedarf?

528. Bei der Identifikation potenzieller Handlungsnotwendigkeiten, die aus der Zunahme des Altersarmutsrisikos resultieren könnten, ist zu berücksichtigen, dass eine niedrige gesetzliche Rente, die zukünftig weiterhin für viele die Haupteinkommensquelle im Alter bleiben wird, nicht automatisch zu einem Anspruch auf Grundsicherung im Alter führt. Denn möglicherweise verfügt die betroffene Person über **weitere Alterseinkommen oder Vermögen**. Dies dürfte insbesondere auf Selbstständige zutreffen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die

Ergänzung der gesetzlichen Rente mit weiteren Einkommen zukünftig zunehmen wird. So wurde insbesondere mit den Rentenreformen der letzten Jahre ein Rückgang des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rente beabsichtigt, der durch zusätzliche und staatlich geförderte Altersvorsorge kompensiert werden sollte.

Zudem ist für einen möglichen Anspruch auf Grundsicherung im Alter nicht das individuelle Einkommen von Bedeutung, da der **Haushaltskontext** Berücksichtigung findet. Wenn etwa die familieninterne Arbeitsteilung dazu führt, dass ein Partner nicht voll am Erwerbsleben teilnimmt, dann erwirbt dieser nur einen niedrigen Rentenanspruch, der allerdings im Haushaltskontext durch Ansprüche des Partners ausgeglichen wird. Insgesamt hat der Haushalt dann keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter, selbst wenn dieser auf individueller Ebene bestünde.

529. Wenngleich über die langfristige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung große Unsicherheit besteht, sind die künftigen Rentenzahlbeträge aus der GRV noch vergleichsweise gut projizierbar. Für mögliche weitere Alterseinkommen (betriebliche Altersvorsorge, Riester- und Basisrenten) sowie für das weitere Vermögen gilt dies – zumindest derzeit – eher nicht (Geyer und Steiner, 2010; Heien et al., 2007). Damit ist die **Einschätzung des Altersarmutsrisikos schwierig**; dies gilt insbesondere für Selbstständige.

530. Ungeachtet dieser Mahnung zur Vorsicht bei der Prognose ließe sich das Altersarmutsrisiko von (Solo-)Selbstständigen, die mehrheitlich nicht obligatorisch für das Alter abgesichert sind und deren Anzahl in den vergangenen Jahren zugenommen hat, durch eine Pflicht zur Altersvorsorge reduzieren. Diese würde gleichzeitig die Trittbrettfahrer-Problematik vermindern (Ziffer 525). Beide Aspekte rechtfertigen allerdings zunächst einmal nur eine **Versicherungspflicht für Selbstständige** und nicht die Pflichtversicherung in der GRV (JG 2006 Ziffer 356).

Für eine Pflichtversicherung in der GRV gibt es allerdings zwei Argumente: Erstens das Ziel von Kontinuität in der Altersabsicherung der bisher nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen, das durch mögliche, häufige Erwerbsstatuswechsel gefährdet wird. Zweitens würde durch die Pflicht zur Versicherung in der GRV die **Ungleichbehandlung** von gesetzlich Rentenversicherten und allen anderen Erwerbstätigen reduziert (JG 2006 Ziffer 357). Diese Ungleichbehandlung folgt aus der systemimmanenten, sogenannten impliziten Besteuerung, der die Versicherten der GRV unterliegen und die wiederum auf das Einführungsgeschenk an die erste Rentnergeneration zurückzuführen ist, der Renten ohne vorherige Beitragsleistung gezahlt wurden (Sinn, 2000).

Beide Argumente reichen jedoch aus Sicht des Sachverständigenrates, insbesondere bei zusätzlicher Berücksichtigung der aus der Ausweitung des Versichertenkreises der GRV resultierenden Beitragssatzänderungen und intergenerativen Verteilungseffekte (JG 2006 Kasten 17 oder Kohlmeier, 2009), als Begründung für eine Integration aller nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in die GRV nicht aus. Vielmehr lässt sich lediglich die Einführung

einer Versicherungspflicht für Selbstständige rechtfertigen. Eine Versicherungspflicht würde die zukünftigen Generationen entlasten. Eine Pflichtversicherung der Selbstständigen in der GRV würde hingegen die heutigen Beitragszahler entlasten und den Selbstständigen eine höhere implizite Steuerlast aufbürden. Sofern es sich bei Solo-Selbstständigen um Personen mit niedrigen Einkommen handelt, stellen sich somit ein **intergeneratives und ein interpersonelles Verteilungsproblem**.

531. Unabhängig davon, wie eine verpflichtende Altersvorsorge für bisher nicht obligatorisch abgesicherte (Solo-)Selbstständige ausgestaltet würde, dürfte sie – die Sparfähigkeit der betroffenen Selbstständigen vorausgesetzt – präventiv wirken und Altersarmut vermeiden. Dies bedeutete zugleich, dass die **heutige Generation** die finanziellen Mittel aufbringt, die notwendig sind, damit sie zukünftig nicht von Altersarmut betroffen ist. Sollten die durch diese Regelung erfassten Selbstständigen die notwendige Sparfähigkeit allerdings nicht aufweisen, wird die Einführung einer verpflichtenden Altersvorsorge für diese Gruppe nicht zu einer nennenswerten Reduktion des Altersarmutsrisikos führen. Denn es ist zu erwarten, dass ein im Durchschnitt geringes Einkommen während der Erwerbsphase, das für fehlende Sparfähigkeit ursächlich ist, lediglich zu einer niedrigen Rente führen wird, die unter Umständen sogar unter der Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft von heute etwa 680 Euro liegen könnte. Im Ausmaß der Aufstockung niedriger Renten auf das Niveau der Grundsicherung im Alter werden zukünftige Generationen zur Finanzierung herangezogen. Die Versicherungspflicht für Selbstständige impliziert daher eine Finanzierungslast, die teils von der heutigen Generation, teils von **zukünftigen Generationen** getragen wird.

532. Zur Vermeidung der vermeintlich steigenden Anzahl von Zugangsrenten unter oder in Höhe dieser heute etwa 680 Euro und dem damit verbundenen Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter werden vielfach Maßnahmen vorgeschlagen, die – dann **kurativ**, statt präventiv – zum Zeitpunkt des Rentenzugangs den Bezug der Grundsicherung im Alter verhindern würden. Im Hinblick auf die Finanzierung impliziert dies wiederum, dass die kommenden Generationen stärker zur Vermeidung potenzieller Altersarmut der heutigen Generation herangezogen würden. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen:

- Die **Aufstockung** der Renten von langjährig Versicherten mit mindestens 25 bis 40 Beitragsjahren auf oder knapp über das Niveau der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft (JG 2008 Ziffer 654). In diese Kategorie dürfte die kürzlich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgeschlagene Zuschussrente fallen, wenngleich viele Details im Zusammenhang mit ihrer Ausgestaltung noch unklar sind (Kasten 19, Seiten 322 f.).

- Die **Höherbewertung** von Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II bis zum Erreichen einer bestimmten Zahl von Entgeltpunkten zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben (JG 2008 Ziffer 658).

Kasten 19

Die Zuschussrente

Menschen, die lange gearbeitet und zusätzlich vorgesorgt haben, aber dennoch nur eine Rente unter oder in Höhe der Grundsicherung im Alter erhalten werden, sollen durch die Zuschussrente, die zu einem Rentenzahlbetrag von 850 Euro im Monat führen soll, bessergestellt werden (BMAS, 2011). Aus diesem Grund ist für eine Übergangsphase zwischen den Jahren 2013 und 2023 geplant, für den Erhalt der Zuschussrente 40 Versicherungsjahre, davon 30 Beitragsjahre, als Anspruchsvoraussetzung festzulegen. Ab dem Jahr 2023 sollen beide Größen um 5 auf dann 45 Versicherungs- und 35 Beitragsjahre angehoben werden. In diesem Zusammenhang ist geplant, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege Erwerbszeiten gleichzustellen.

Neben diesen beiden genannten Anspruchsvoraussetzungen ist es notwendig, zusätzlich für das Alter vorgesorgt zu haben. Zwischen den Jahren 2013 und 2017 soll es ausreichen, fünf Jahre lang zusätzliche Altersvorsorge betrieben zu haben. Ab dem Jahr 2018 soll dieser Wert dann jährlich um ein Jahr steigen und wird sich im Jahr 2047 auf 35 Jahre belaufen. Die Zuschussrente ist demnach gleich dem Unterschiedsbetrag zwischen den garantierten 850 Euro und dem Einkommen des Betroffenen, also insbesondere den Rentenleistungen aus der GRV und der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge. Dem Vernehmen nach ist daran gedacht, Kapitaleinkommen sowie das Partnereinkommen ähnlich der Einkommensanrechnung bei der Hinterbliebenenversorgung zu berücksichtigen. Die Zuschussrente soll sachgerecht aus Steuermitteln finanziert werden.

Heute verfügt eine Person mit einem Anspruch auf Grundsicherung im Alter maximal über ein monatliches Einkommen in Höhe dieser Sozialleistung von derzeit etwa 680 Euro. Dabei werden eine gesetzliche Rentenzahlung und ein Einkommen aus einer Riester-Rente auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet, sodass sich dieser entsprechend reduziert. Folglich ist es für potenziell in diese Gruppe fallende Personen rational, nicht zusätzlich für das Alter vorzusorgen

Schaubild 83

Anrechnung von Alterseinkommen auf die Grundsicherung im Alter nach Rechtsstand 2011 und bei Einführung der Zuschussrente[1)]



1) Zusätzlich zu den Alterseinkommen werden weitere Einkommen, wie zum Beispiel Kapitaleinkommen, bei der Grundsicherung im Alter angerechnet. Dies ist auch für die Zuschussrente vorgesehen.– 2) Niveau der derzeitigen Grundsicherung im Alter.– 3) Rentenzahlbetrag, der durch die Zuschussrente erreicht werden soll.

Quelle: BMAS

(Trittbrettfahrer-Problematik). Zukünftig soll eine Person, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die Zuschussrente erfüllt, dagegen 850 Euro erhalten, worauf die genannten Alterseinkommen ebenfalls angerechnet werden (Schaubild 83). Dennoch werden sich die betroffenen Personen besser stellen. Zudem entfällt die Trittbrettfahrer-Problematik, weil die Anwartschaft auf die Zuschussrente an den Arbeitseinsatz während des Erwerbslebens und die zusätzliche Altersvorsorge gekoppelt ist.

Diese Optionen sind aufgrund der ihnen jeweils immanenten Einkommensumverteilung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu qualifizieren und somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Für die Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs gilt zudem, dass sie lediglich Zugangsrenten unter oder auf dem Niveau der Grundsicherung im Alter vermeidet, die auf Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen sind. Niedrige Zugangsrenten von Geringverdienern oder – zumindest phasenweise – Selbstständigen können auf diese Weise nicht verhindert werden.

533. Die Aufstockung der Renten langjährig Versicherter und die Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs würden dazu beitragen, dass bei den voraussichtlich betroffenen Zugangsrentnern der Wunsch nach Trittbrettfahrer-Verhalten und die Frage nach der Legitimität der GRV in geringerem Maße aufkommen. Allerdings wären diese Optionen mit **zusätzlichen fiskalischen Lasten** verbunden, die im Falle der Aufstockung der Renten langjährig Versicherter am größten ausfallen dürften. Wenn weder der familiäre Kontext noch weitere Einkommen oder vorhandenes Vermögen bei der Aufstockung der Renten langjährig Versicherter oder der Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs beachtet würden, käme es zu erheblichen Mitnahmeeffekten. Zudem könnte der Bund versucht sein, bei guter Finanzlage der GRV die Kosten vom Steuerzahler auf den Beitragszahler zu verlagern. Dies würde mittel- bis langfristig – vor allem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – zu finanziellen Schwierigkeiten der GRV führen.

534. Eine weitere Möglichkeit, das angesprochene Trittbrettfahrer-Verhalten zu minimieren, aber gleichzeitig Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden, besteht darin, Anpassungen bei der Grundsicherung im Alter vorzunehmen. So wäre es denkbar, einen **allgemeinen Freibetrag** oder **eine prozentuale Freistellung für alle Alterseinkommen** zu gewähren. Dies würde bedeuten, dass vorhandene Alterseinkommen nicht vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden und entspräche faktisch einer Erhöhung dieser Sozialhilfeleistung. Diese Option könnte aber vermutlich so ausgestaltet werden, dass die Kosten geringer als bei der Aufstockung der Renten langjährig Versicherter oder der Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs wären, da weitere Einkommen, Vermögen sowie der familiäre Kontext bei der Überprüfung eines möglichen Anspruchs auf Grundsicherung im Alter grundsätzlich zu berücksichtigen sind.

Mit der Einführung eines allgemeinen Freibetrags oder einer prozentualen Freistellung für alle Alterseinkommen stiegen – insbesondere in Kombination mit der Einführung der Pflichtversicherung aller bisher nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in der GRV – sowohl die **Anreize**, eine gering entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, als auch die Anreize, private oder betriebliche Altersvorsorge zu betreiben (JG 2008 Zif-

fer 655). Hinsichtlich dieser beiden Aspekte besteht nämlich derzeit das Problem, dass es für Personen, die erwarten, in ihrer Ruhestandsphase einen Anspruch auf Grundsicherung im Alter zu haben, rational ist, nicht zusätzlich für das Alter vorzusorgen, da eine Rente aus der zusätzlichen Altersvorsorge voll auf den möglichen Anspruch auf die Grundsicherungsleistung angerechnet wird.

535. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgeschlagene **Zuschussrente** könnte dagegen als eine Art Kombination aus einer Aufstockung des Rentenbetrags und Einführung eines Freibetrags oder einer prozentualen Freistellung verstanden werden. Die Ähnlichkeit zur Einführung eines/r Freibetrags/prozentualen Freistellung besteht dabei zum einen darin, dass das sogenannte „Trittbrettfahren" an Attraktivität verliert (Ziffer 525), denn ohne die Existenz einer zusätzlichen Altersvorsorge besteht kein Anspruch auf die Zuschussrente. Zum anderen könnte sie – je nachdem, ob und wie eine Einkommensanrechnung letztlich stattfindet – im Hinblick auf diesen Aspekt bestehen. Darüber hinaus weist die Zuschussrente Ähnlichkeit zu den verschiedenen Optionen der Rentenaufstockung auf. Problematisch an der Zuschussrente ist, dass sie im Hinblick auf das Alterseinkommen massive Anreize setzt, von einer Vollzeit- auf eine Teilzeitstelle zu wechseln, da sie Kindererziehungszeiten und die Pflege von Angehörigen den Erwerbszeiten gleichstellt.

536. Insgesamt betrachtet führen – abgesehen von der Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht für bisher nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige und vorausgesetzt, die betroffenen Selbstständigen sind ausreichend sparfähig – die aufgezeigten Optionen zwar bei Eintritt in den Ruhestand dazu, den Bezug der Grundsicherung im Alter zu vermeiden; sie sind aber keineswegs so konzipiert, Altersarmut tatsächlich zu beseitigen. Da sie mit zusätzlichen finanziellen Belastungen, insbesondere der zukünftigen Generationen, verbunden sind und mit der Grundsicherung im Alter eine Mindesteinkommenssicherung besteht, stellt sich vielmehr die Frage nach der Notwendigkeit ihrer Einführung. Wichtiger wäre es, Altersarmut **präventiv** zu vermeiden. Damit würde erreicht, dass jede Generation ihre eigenen Kosten zur Vermeidung von Altersarmut übernähme.

Um Altersarmut wirksam vorzubeugen, sind Maßnahmen notwendig, die spätestens in, idealerweise jedoch schon vor der Erwerbsphase, ansetzen. Dabei ist der beste Schutz vor Altersarmut eine Kombination aus hoher schulischer und beruflicher Qualifikation, dem Vermeiden einer Erwerbsminderung sowie eigenverantwortlicher privater Altersvorsorge. Insofern sollte jeder Einzelne, aber insbesondere die Politik diese drei Voraussetzungen in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen rücken.

537. Eine hohe Qualifizierung geht mit einem insgesamt geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko einher (IAB, 2011), sodass durch eine **Bildungspolitik**, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet (JG 2009 Ziffern 450 ff.), die Beschäftigungschancen gerade bildungsferner und damit eher von Erwerbslosigkeit bedrohter Personen verbessert werden. Zudem kann eine die Beschäftigung fördernde Arbeitsmarktpolitik zur Reduktion des Altersarmutsrisikos beitragen. Da eine Erwerbsminderung aufgrund des daraus resultierenden begrenzten Potenzials, Einkommen zu erzielen, die individuellen Möglichkeiten, Rentenanwartschaften in der GRV zu erwerben und private Altersvorsorge zu

betreiben, stark einschränkt, sollte das Risiko einer Erwerbsminderung reduziert werden. Dazu können ein Ausbau der betrieblichen **Gesundheitspolitik** sowie individuelle Präventionsanstrengungen beitragen.

Der zur Beitragssatzstabilisierung notwendigen Absenkung des Leistungsniveaus in der GRV kann dagegen nur durch zusätzliche Altersvorsorge entgegengewirkt werden. Diese wird aus sozialpolitischen Gründen unter bestimmten Voraussetzungen zum Beispiel im Rahmen der sogenannten Riester-Rente staatlich gefördert und zudem nachgelagert besteuert, sodass unter bestimmten Umständen mit nur geringen Eigenbeiträgen für das Alter vorgesorgt werden kann. Allerdings ist vielen Förderberechtigten im Rahmen der Riester-Rente dieser Umstand gar nicht bekannt (Coppola und Gasche, 2011).

538. Im Hinblick auf die angestrebten Anpassungen im System der Altersvorsorge ist von vorschnellen, den Leistungskatalog der GRV ausweitenden und somit **teuren Maßnahmen abzuraten**. Wenngleich es in der Vergangenheit Entwicklungen gegeben hat, die zukünftig niedrigere und damit häufiger unter das Niveau der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft fallende gesetzliche Renten erwarten lassen, ist dennoch relativ wenig über die zu erwartende gesamte Einkommens- und Vermögenssituation künftiger Generationen bekannt. So ist die zukünftige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung schwer zu prognostizieren, wenngleich sich die Arbeitsmarktlage tendenziell besser als zwischen den Jahren 1990 und 2005 darstellen dürfte. Ebenso ist das künftige Vorsorgeverhalten schwer vorhersehbar, aber Alterseinkommen aus der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge sollten an Bedeutung gewinnen.

Hinzu kommen die Anreize, welche die heute bestehenden und die diskutierten Maßnahmen setzen. So erhöht eine Zuschussrente zwar die Arbeitsanreize Geringqualifizierter, weil sie sich besser stellen, wenn sie arbeiten: Die Zuschussrente stellt sicher, dass Personen, die längere Zeit arbeiten, eine Rente über der Grundsicherung im Alter erhalten. Sie führt aber auch zu höheren Finanzierungslasten, insbesondere zukünftiger Steuerzahler. Daraus resultiert ein negativer Arbeitsanreiz.

539. Vor diesem Hintergrund sind kurative Maßnahmen wie die Aufstockung von Renten langjährig Versicherter, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgeschlagene Zuschussrente, die Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs, die im Wesentlichen bei den gesetzlichen Renten ansetzen, aber auch die Einführung eines Freibetrags oder einer prozentualen Freigrenze im Rahmen der Grundsicherung im Alter skeptisch zu sehen – selbst wenn sie dazu geeignet wären, Fehlanreize sowohl im Hinblick auf die zusätzliche Altersvorsorge als auch im Hinblick auf das Vermeiden einer Versicherungspflicht in der GRV zu beseitigen. Denn die genannten Maßnahmen führen zu **finanziellen Mehrbelastungen** und bewirken **Mitnahmeeffekte**. Zudem existiert mit der Grundsicherung im Alter bereits eine Mindesteinkommenssicherung.

Um mögliches Trittbrettfahrer-Verhalten bei Selbstständigen zu verhindern, wäre eine **allgemeine Versicherungspflicht** für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige geeignet, die

aus Sicht des Sachverständigenrates nicht als Pflichtversicherung in der GRV ausgestaltet werden muss.

Am wichtigsten sind aber **präventive Maßnahmen**, wie die Förderung der Qualifizierung, insbesondere bildungsferner Schichten, durch bildungspolitische Maßnahmen über den gesamten Lebenszyklus hinweg und die Stärkung der privaten Altersvorsorge, wenn Altersarmut wirksam verhindert werden soll.

Eine andere Meinung

540. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, teilt nicht die Auffassung der Mehrheit, wonach die implizite Besteuerung der Versicherten in der GRV als Argument für eine Einbeziehung **der (Solo-)Selbstständigen in die GRV** nicht ausreiche (Ziffer 530). Die derzeit bestehende Begünstigung der (Solo-)Selbstständigen, die auch bei der von der Mehrheit des Sachverständigenrates vorgeschlagenen allgemeinen Versicherungspflicht mit einem Wahlrecht bezüglich des Versicherungsträgers bestehen bliebe, schafft einen Anreiz, Beschäftigungsverhältnisse in dieser Rechtsform zu gestalten, um der impliziten Besteuerung zu entgehen. Die Tatsache, dass die Zahl der abhängig Beschäftigten in den Jahren 2000 bis 2010 um 0,5 vH zurückgegangen ist, während die Zahl der (Solo-)Selbstständigen um 29 vH zugenommen hat, deutet darauf hin, dass diese **Substitutionseffekte** ein durchaus beachtliches Ausmaß angenommen haben. Sie untergraben die Finanzierungsbasis der Sozialen Sicherungssysteme und führen über eine höhere Abgabenbelastung der zwangsweise Versicherten zu zusätzlichen Bestrebungen, Tätigkeiten wie beispielsweise Minijobs anzunehmen, die nicht der vollen Sozialversicherungspflicht unterliegen. Eine Einbeziehung der (Solo-)Selbstständigen in die GRV stellt somit einen Beitrag zur **Stabilisierung der öffentlichen Finanzen** dar, der in Anbetracht der zu erwartenden demografischen Herausforderungen dringend geboten ist.

541. Zudem hält es dieses Ratsmitglied für erforderlich, im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einen **allgemeinen Freibetrag für Vermögenseinkommen** einzuführen. Ansonsten wäre es, wie von der Mehrheit zutreffend festgestellt wird, für Personen, die in der Ruhestandsphase nur einen Rentenanspruch in Höhe der Grundsicherung erwarten, rational, nicht privat für das Alter vorzusorgen, da zum Beispiel eine Riester-Rente voll mit dem Anspruch auf Grundsicherung im Alter verrechnet würde (Ziffer 525). Dies ist schwer zu vereinbaren mit dem Bestreben der Politik, durch Zulagen die private Altersvorsorge gerade von Menschen mit geringen Einkommen zu fördern, um auf diese Weise Altersarmut zu vermeiden.

So gesehen ist ein allgemeiner Freibetrag durchaus geeignet, Altersarmut zu reduzieren. Dass dies mit zusätzlichen Belastungen einhergeht, ist nicht zu bestreiten. Diese ließen sich ganz einfach durch eine gesetzliche Rentenversicherungspflicht der (Solo-)Selbstständigen finanzieren. Diese würden damit zwar Rentenansprüche erwerben. Da viele der so tätigen Menschen jedoch nur vergleichsweise geringe Einkommen erzielen, wäre ihr Rentenanspruch häufig nicht höher als die ihnen ohnehin zustehende Grundsicherung.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

II. Gesetzliche Krankenversicherung: Erfreuliche Finanzlage – Zusatzbeiträge nutzen

542. Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) steht zur Jahresmitte 2011 finanziell sehr gut da, was sich sowohl mit den nur kurzfristig wirksamen einnahme- und ausgabenseitigen Reformen des vergangenen Jahres als auch mit der guten konjunkturellen Entwicklung erklären lässt. Gleichwohl trägt die **gute finanzielle Lage** dazu bei, dass sich die ebenfalls zur Gesundheitsreform 2010 gehörende Finanzierung zukünftiger Ausgabensteigerungen über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge zumindest verzögert – es besteht sogar die Gefahr, dass sie niemals realisiert wird. Da das Ausgabenwachstum aufgrund des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts mittelfristig wieder dynamisch ansteigen wird, müssten vielmehr Maßnahmen ergriffen werden, die eine solche Entwicklung zumindest abschwächen. Dies ist bisher unterblieben; stattdessen liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstrukturgesetz – GKV-VStG) vor, der eher finanzielle Mehrbelastungen zur Beseitigung der ärztlichen Unter- und Überversorgung vorsieht.

1. Finanzielle Lage

543. Insgesamt verzeichnet die GKV im ersten Halbjahr 2011 einen **Überschuss** von knapp 3 Mrd Euro, der sich aus einem Überschuss bei den Gesetzlichen Krankenkassen von 2,4 Mrd Euro und einem Überschuss im Gesundheitsfonds von etwa 0,5 Mrd Euro zusammensetzt. Insgesamt hat sich damit die finanzielle Situation gegenüber dem Vorjahreshalbjahr, in dem lediglich ein Überschuss von knapp 0,2 Mrd Euro ausgewiesen wurde, spürbar verbessert.

Die gesamten Einnahmen des **Gesundheitsfonds** lagen im ersten Halbjahr 2011 gut 5 vH über denen des entsprechenden Vorjahreshalbjahres und betrugen 90,0 Mrd Euro. Dabei ist dieser deutliche Einnahmeanstieg vor allem auf die Zunahme der Beitragseinnahmen um gut 6 vH zurückzuführen, die als Folge der guten konjunkturellen Lage und der Erhöhung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte zum 1. Januar 2011 zu sehen ist. Diesen Gesamteinnahmen standen Zuweisungen an die Krankenkassen in Höhe von 89,5 Mrd Euro gegenüber, die im Vergleich zum ersten Halbjahr des Jahres 2010 ebenfalls um 5 vH gestiegen sind.

544. Die **Gesetzlichen Krankenkassen** wiederum erzielten insgesamt Einnahmen in Höhe von 91,7 Mrd Euro, bei denen es sich fast ausschließlich um die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds handelt. Ihre Ausgaben beliefen sich dagegen nur auf 89,3 Mrd Euro und haben sich gegenüber dem Vorjahreshalbjahr lediglich um gut 2,3 vH erhöht.

Allerdings verlief die Entwicklung der einzelnen **Ausgabenbereiche** sehr unterschiedlich: So haben sich die Ausgaben für Arzneimittel infolge der Erhöhung des Arzneimittelrabatts und des Inkrafttretens des Arzneimittelmarkt-Neuordnungsgesetzes (**AMNOG**) gegenüber dem Vorjahreshalbjahr um fast 6 vH reduziert und die Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlung sind mit 2,9 vH zumindest weniger stark als in der Vergangenheit angestiegen. Dies gilt auch für die Ausgaben für Krankengeld, die trotz einer Verlangsamung des Wachstums mit

einem Anstieg um 9,4 vH immer noch eine sehr dynamische Entwicklung aufweisen. Hierfür verantwortlich sind die steigende Zahl von Berechtigten, insbesondere in höheren Altersgruppen kurz vor der Verrentung, sowie der Anstieg der länger andauernden psychischen Erkrankungen.

Das Wachstum der Ausgaben für Krankenhausbehandlung hat sich dagegen gegenüber dem Vorjahreswert etwas beschleunigt und liegt am Ende des zweiten Quartals 2011 bei 4,2 vH. Des Weiteren haben sich die Netto-Verwaltungskosten gegenüber dem Vorjahreshalbjahr um 1,1 vH erhöht; da das **GKV-Finanzierungsgesetz** (GKV-FinG), das im letzten Jahr verabschiedet wurde, konstante Verwaltungskosten vorsieht, wird es hier im Verlauf des Jahres noch zu einer weiteren Abflachung kommen müssen.

545. Aufgrund der skizzierten Entwicklungen ist zu erwarten, dass sich die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds am Jahresende 2011 mindestens auf gut 6 Mrd Euro belaufen wird. Von diesen sind aktuell etwa 3 Mrd Euro, nämlich 20 vH einer durchschnittlichen Monatsausgabe, als Mindestreserve vorzuhalten. Zudem sind 2 Mrd Euro in den Jahren 2012 bis 2014 für die Finanzierung der Zusatzbeiträge von Arbeitslosengeld II-Empfängern und für den Sozialausgleich vorgesehen, sodass die finanzielle Ausstattung der GKV immer noch als üppig zu bezeichnen ist.

2. Erfolgreiche Gesundheitsreform im vergangenen Jahr?

546. Mit der Verabschiedung des GKV-FinG und des AMNOG im Jahr 2010 sollten sowohl einnahme- als auch ausgabenseitige Reformvorhaben in der GKV umgesetzt werden. Während mit den ausgabenseitigen Maßnahmen eine **Begrenzung des Ausgabenwachstums**, insbesondere bei den Arzneimitteln, erreicht werden sollte, ist für die Einnahmeseite die Festschreibung des derzeitigen Beitragssatzes und die Finanzierung von zukünftigen Kostensteigerungen durch einkommensunabhängige und sozial ausgeglichene **Zusatzbeiträge** vorgesehen (JG 2010 Ziffern 408 ff.).

547. Im Hinblick auf die gute Finanzlage kann trotz Begünstigung durch die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung festgehalten werden, dass – **zumindest in der kurzen Frist** – eine deutliche **Verbesserung der Finanzsituation der GKV** erreicht werden konnte. Insbesondere haben sich die Ausgaben für Arzneimittel tatsächlich reduziert (Ziffer 544). Allerdings trägt die durch die Reformvorhaben erreichte gute finanzielle Ausstattung der GKV dazu bei, dass es im Jahr 2012 nicht zur flächendeckenden Einführung von Zusatzbeiträgen kommen wird und diese ebenso im Jahr 2013 vermieden werden könnte. Somit bleibt weiterhin abzuwarten, ob Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen zukünftig tatsächlich über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge finanziert werden. Der Sachverständigenrat hat bereits im vergangenen Jahr darauf hingewiesen, dass der Einstieg in eine einkommensunabhängige Finanzierung der GKV womöglich „nur auf dem Papier“ realisiert worden ist (JG 2010 Ziffer 419) und sieht sich durch die bisherige Entwicklung in dieser Einschätzung bestätigt.

Grundsätzlich bestünde aber die Möglichkeit, die im GKV-FinG vorgesehenen Zusatzbeiträge zu der vom Sachverständigenrat präferierten **Bürgerpauschale** mit steuerfinanziertem Sozialausgleich weiterzuentwickeln. Auf diese Weise könnte dann die Abkoppelung der Beiträge der GKV und damit der Gesundheitskosten von den Arbeitskosten erreicht und der Wettbewerb um eine effiziente Leistungserbringung gestärkt werden. Diese Neuordnung der Finanzierung der GKV sollte zudem durch einen einheitlichen Krankenversicherungsmarkt ergänzt werden (JG 2010 Ziffern 413 ff.).

548. In der mittleren Frist ist aufgrund des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts wieder mit einer wachsenden Ausgabendynamik zu rechnen, die lediglich eine auf Dauer angelegte Begrenzung zukünftiger Ausgabensteigerungen abschwächen könnte. Insbesondere wäre es von Bedeutung, bestehende **Effizienzreserven zu heben** (Richter, 2010; Afonso und Aubyn, 2005). Dabei müsste es insbesondere darum gehen, den Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu stärken. Zudem wäre eine bessere Verzahnung der stationären und ambulanten Versorgung anzustreben (JG 2010 Ziffer 422).

549. Derartige Maßnahmen sind allerdings derzeit von der Bundesregierung nicht geplant. Vielmehr hat das Kabinett am 3. August 2011 den Entwurf des **GKV-VStG** verabschiedet, das im Wesentlichen zum 1. Januar 2012 in Kraft treten soll. Das GKV-VStG enthält ein ganzes Paket verschiedener die Versorgungsstruktur betreffender Maßnahmen, wird aber häufig verkürzt dargestellt, indem der Fokus allein auf die **Beseitigung der ärztlichen Unterversorgung in ländlichen Gebieten** gelegt wird. Dazu sollen unter anderem entsprechende Anreize im Vergütungssystem der Ärzte geschaffen, Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergriffen und mobile Versorgungskonzepte gefördert werden. Zudem sollen die Möglichkeiten der Delegation von ärztlichen Leistungen und der Telemedizin ausgebaut werden.

Darüber hinaus enthält das GKV-VStG Maßnahmen, mit denen eine **ärztliche Überversorgung**, die vor allem in Städten besteht, reduziert werden soll. Dazu wiederum sollen die bestehenden Möglichkeiten der kassenärztlichen Vereinigungen erweitert werden, den freiwilligen Verzicht auf die vertragsärztliche Zulassung finanziell zu fördern. Schließlich sollen sie bei der Ausschreibung von Vertragsarztsitzen zur Nachbesetzung in überversorgten Planungsbereichen ein Vorkaufsrecht ausüben können. Insgesamt ist davon auszugehen, dass das GKV-VStG zu finanziellen Mehrausgaben führen wird.

III. Soziale Pflegeversicherung: Defizit vorgezeichnet

550. Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) weist erstmals seit dem Jahr 2008 zur **Jahresmitte 2011** wieder ein **Defizit** aus: Trotz der konjunkturell guten Lage überstiegen die Ausgaben der SPV in Höhe von knapp 10,9 Mrd Euro die Einnahmen im ersten Halbjahr 2011 um etwa 27 Mio Euro. Dabei sind die Gesamtausgaben um knapp 2,4 vH gestiegen; das Wachstum der Leistungsausgaben lag mit 2,3 vH in etwa auf gleicher Höhe. Die Gesamteinnahmen haben sich dagegen nur um 1,8 vH erhöht, obwohl das Wachstum der Beitragseinnahmen 2,1 vH betrug.

Zur Jahresmitte verfügte die SPV über liquide Mittel in Höhe von 5,1 Mrd Euro. Damit lag die Rücklage deutlich über ihrem gesetzlich vorgeschriebenen Minimum von einer halben durchschnittlichen Monatsausgabe, die sich derzeit auf knapp 1 Mrd Euro beläuft.

551. Obwohl die SPV zur Jahresmitte einen negativen Finanzierungssaldo ausweist, dürfte sie am **Jahresende 2011** noch einmal einen **Überschuss** erzielen. Ab dem Jahr 2012 kann aber davon ausgegangen werden, dass das Ausgabenwachstum das der Einnahmen übersteigen wird und die SPV – ohne Anpassungen – **in der mittleren Frist Defizite** ausweisen wird. Denn zum 1. Januar 2012 werden die Leistungssätze erneut um durchschnittlich 2 vH angehoben; danach werden die Leistungen im Abstand von drei Jahren dynamisiert, während sich gleichzeitig das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern aufgrund des demografischen Wandels verschlechtert.

552. Vor diesem Hintergrund wollte die Bundesregierung nach der parlamentarischen Sommerpause einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen. Mit diesem sollte die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung umgesetzt werden, die umlagefinanzierte SPV zur Sicherstellung einer verlässlichen Teilabsicherung der Pflegekosten durch eine Kapitaldeckung zu ergänzen, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein soll. Die Bundesregierung hat aber bisher **keinen Gesetzentwurf vorgelegt**, sodass weiterhin auf die angekündigte Pflegereform gewartet werden muss.

553. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte eine finanzierungsseitige Reform der SPV darauf abzielen, kommende Generationen durch eine Reduktion der intergenerativen Umverteilung zu entlasten sowie die wettbewerbsschädliche Risikomischung zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung abzubauen. Aus diesem Grund schlug der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2004/05 eine **Bürgerpauschale mit integriertem steuerfinanzierten Sozialausgleich** vor, die allerdings aufgrund der institutionellen Verbundenheit mit der GKV nur bei gleichzeitiger Einführung in beiden Sozialversicherungen sinnvoll gewesen wäre (JG 2004 Ziffern 510 ff.).

554. Da die einkommensunabhängige Beitragsbemessung in der GKV bislang keine politische Mehrheit gefunden hat, können verschiedene andere Optionen in Erwägung gezogen werden. So könnte beispielsweise an eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings in der Art gedacht werden, dass der Beitragssatz für Rentner angehoben wird. Auf diese Weise würde die intergenerative Umverteilung, die zulasten jüngerer Kohorten geht, reduziert werden. Dabei sollte diese Maßnahme durch die Einführung einer **staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung** ergänzt werden (JG 2008 Ziffer 702).

Angesichts der weiterhin hohen Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten kann sich der Sachverständigenrat alternativ die Einführung einer **kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung** zur Absicherung des Pflegerisikos ohne umfassende staatliche Förderung vorstellen. Diese müsste so ausgestaltet sein, dass neben die Versicherungspflicht der Kontrahierungszwang für die Versicherungen tritt. Die kapitalgedeckte Pflichtversicherung würde das Risiko steigender Pflegekosten abdecken und erforderte lediglich einen gerin-

gen von den Versicherten aufzubringenden Zusatzbetrag. In welchem Ausmaß dafür ein Sozialausgleich zu gewähren wäre, hängt von der Höhe der zu zahlenden Prämien im Vergleich zu den geringen Einkommen ab.

Der Vorteil einer solchen Pflichtversicherung besteht im Vergleich zur Erhöhung der Beitragssätze in der SPV darin, dass nicht lediglich die Arbeitseinkommen, sondern das gesamte Einkommen der Versicherten zur Finanzierung herangezogen würden. Wiederum ist dann von **geringeren Verzerrungen** auszugehen. Die Wahlfreiheit der Versicherten könnte zudem in gewissem Maße den Wettbewerb zwischen den Versicherungen anregen.

IV. Arbeitslosenversicherung: Finanzielle Lage besser als erwartet

555. Am Ende des dritten Quartals des Jahres 2011 wies die Bundesagentur für Arbeit einen **Überschuss** von 1,2 Mrd Euro aus: Einnahmen von 26,5 Mrd Euro standen Ausgaben von 25,3 Mrd Euro gegenüber. Allerdings ist dieses positive Finanzergebnis unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Bundesagentur für Arbeit bereits 70 vH der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung von insgesamt 8 Mrd Euro zur Vermeidung von Liquiditätshilfen abgerufen hat; die Beteiligung des Bundes wäre gemäß § 363 Abs. 1 SGB III eigentlich erst am Jahresende in einer Summe fällig gewesen. Zudem trägt die beinahe vollständige Stundung des Eingliederungsbeitrags der Bundesagentur für Arbeit an den Bund von insgesamt 4,5 Mrd Euro bis zum Jahresende zu dem positiven Finanzergebnis am Ende des dritten Quartals 2011 bei.

556. Zum **Ende des Jahres 2011** wird die Bundesagentur für Arbeit dagegen ein **Finanzierungsdefizit** aufweisen, das sich auf etwa 0,5 Mrd Euro belaufen dürfte. Damit bliebe es deutlich hinter dem im Haushaltsplan für das Jahr 2011 erwarteten Defizit von 5,4 Mrd Euro zurück. Dies ist vor allem auf die gute konjunkturelle Entwicklung und die positive Arbeitsmarktlage zurückzuführen. So haben der im Jahr 2011 zu verzeichnende Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, aber auch die **Anhebung des Beitragssatzes** zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 Prozentpunkte auf 3,0 vH zum 1. Januar 2011 zu einem Anstieg der Beitragseinnahmen – der mit Abstand größten Position auf der Einnahmeseite der Bundesagentur für Arbeit – um 12,8 vH gegenüber dem dritten Quartal des Jahres 2010 geführt. Im gleichen Zeitraum haben sich die Ausgaben um 18,6 vH reduziert. Dies ist insbesondere auf einen Rückgang der Ausgaben für Arbeitslosengeld und einen Rückgang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im dritten Quartal des Jahres 2011 um 18,1 vH beziehungsweise um 27,3 vH gegenüber dem entsprechenden Wert des Vorjahresquartals zurückzuführen.

Insgesamt zeigt sich, dass selbst ein Beitragssatz von 3,0 vH sogar in konjunkturell guten Zeiten nicht auszureichen scheint, um ein Finanzierungsdefizit in der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden und Rücklagen für konjunkturelle Schwächephasen aufzubauen (JG 2009 Ziffern 321 f., JG 2007 Ziffern 317 ff. und Deutsche Bundesbank, 2011).

Literatur

Afonso, A. und M. S. Aubyn (2005) *Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries*, Journal of Applied Economics, 8; (2), 227-246.

Bieber, U. und M. Stegmann (2011) *Aktuelle Daten zur Altersarmut in Deutschland*, Deutsche Rentenversicherung 1/2011, 66-86.

BMAS (2011) *Information für die Presse, Regierungsdialog Rente*, Stand: 12. September 2011.

Caliendo, M., S. Kühn und F. Wießner (2010) *Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 42; (4), 269-291.

Coppola, M. und M. Gasche (2011) *Die Riester-Förderung - Das unbekannte Wesen*, MEA-Diskussionspapier 244-2011.

Deutsche Bundesbank (2011) *Monatsbericht August 2011.*

Eurostat (2011) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables (Stand vom 7.10.2011).

Geyer, J. und V. Steiner (2010) *Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel - eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland*, DIW Politikberatung kompakt, 55.

Goebel, J. und M. M. Grabka (2011) *Entwicklung der Altersarmut in Deutschland*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 80; (2), 101-118.

Heien, T., K. Kortmann und C. Schatz (2007) *Altersvorsorge in Deutschland 2005*, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

IAB (2011) *Jeder fünfte Geringqualifizierte ist arbeitslos*, IAB-Aktuell, 10.02.2011.

Kohlmeier, A. (2009) *Die Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung - Bestimmungsgründe und Verteilungswirkungen*, Frankfurt am Main.

Krenz, S. und W. Nagl (2009) *Die Entwicklung der Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2020*, ifo Dresden berichtet, 16; (2), 13-23.

Krenz, S., W. Nagl und J. Ragnitz (2009) *Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany?*, Applied Economics Quarterly Vol. 55, Issue 60, Supplement, 35-54.

Kumpmann, I., M. Gühne und H. S. Buscher (2010) *Armut im Alter - Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023*, IWH Diskussionspapiere, Nr. 8, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Richter, W. F. (2010) *Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes: Entgleiste Reformdebatte wieder auf Spur*, IZA Standpunkte Nr. 29.

Sinn, H.-W. (2000) *Why a Funded Pension System is Useful and Why It is Not Useful*, International Tax and Public Finance, 7 (4/5), 389-410.

Ziegelmeyer, M. (2010) *Das Altersvorsorge-Verhalten von Selbstständigen - eine Analyse auf Basis der SAVE-Daten*, Schmollers Jahrbuch, 130; (2), 195-239.

ANALYSE

Einkommensverteilung in Deutschland

Einkommensverteilung in Deutschland

557. Deutschland erlebte im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,1 vH im Jahr 2009 den schärfsten Wirtschaftseinbruch seiner Geschichte. Die vorliegende Analyse untersucht auf der Basis von Haushaltsdaten, inwieweit sich diese Rezession auf die Einkommensverteilung in Deutschland ausgewirkt hat. Es zeigt sich, dass trotz des kräftigen Rückgangs der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 sowohl die **Markt-** als auch die **Haushaltsnettoeinkommen** im Vergleich zum Vorjahr **gestiegen** sind. Ihr Zuwachs fiel mit Werten von 0,6 vH und 1,6 vH für das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen beziehungsweise das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen in Westdeutschland wesentlich verhaltener aus als in Ostdeutschland, wo sich die entsprechenden Einkommen um 4,5 vH beziehungsweise 2,6 vH erhöht haben. Im Jahr 2009 ist gemessen am Gini-Koeffizienten die Ungleichheit der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland im Vergleich zum Vorjahr angestiegen.

1. Datenbasis und Einkommensbegriffe

558. Für die vorliegende Einkommensanalyse werden Daten des **Sozio-oekonomischen Panels** (SOEP), einer repräsentativen Wiederholungsbefragung möglichst derselben privaten Haushalte, verwendet. Diese werden seit dem Jahr 1984 jährlich retrospektiv unter anderem zu ihrem Einkommen und ihrer Lebenslage befragt. Seit dem Jahr 1990 enthält das Panel auch Haushalte aus Ostdeutschland; für die vorliegende Analyse werden diese aber erst ab dem Erhebungsjahr 1992 berücksichtigt. Das SOEP hatte im Erhebungsjahr 2010 einen Stichprobenumfang von knapp 9 500 Haushalten und gut 20 000 befragten Personen.

Das SOEP ist eine Haushaltsbefragung mit freiwilliger Teilnahme, sodass im SOEP wie bei allen anderen Haushaltsbefragungen dieser Art die auskunftswilligen Haushalte überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören dürften. Haushalte mit sehr niedrigen und sehr hohen Einkommen dürften hingegen nur unzureichend erfasst werden, sodass das SOEP vermutlich einen so genannten Mittelstands-Bias aufweisen dürfte (Becker und Hauser, 2003). Um eine entsprechende Verzerrung am oberen Rand der Verteilung zu reduzieren, werden im SOEP seit dem Jahr 2002 mittels einer gesonderten Stichprobe Hocheinkommensbezieher separat erfasst.

559. Die Einschätzung der Einkommenssituation von Haushalten schwankt typischerweise mit dem der Analyse zugrunde gelegten Einkommenskonzept. Um ein möglichst robustes Bild zu gewinnen, werden im Folgenden analog zu den früheren Jahresgutachten mit dem Markteinkommen, dem Haushaltsnettoeinkommen und dem Gesamteinkommen drei unterschiedliche Einkommenskonzepte verwendet. Dabei weisen die Tabellen die jeweiligen Einkommen durchgehend in Preisen des Jahres 2005 aus.

Die **Markteinkommen** der Haushalte umfassen die Einkommen aus selbstständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit sowie aus Vermögen einschließlich privater Transfers. Dabei werden den Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozial-

versicherungen nicht hinzugerechnet. Allerdings wird den Beamtengehältern ein fiktiver Arbeitnehmeranteil für nicht bezahlte Sozialversicherungsbeiträge von 15 vH zugeschlagen, um die Vergleichbarkeit mit den für die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer anfallenden Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit zu gewährleisten. Die Vermögenseinkommen umfassen die Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) und den Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums. Bei diesem wird wie auch bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung der Finanzierungs- und Instandhaltungsaufwand wertmindernd berücksichtigt. Außerdem werden Einkünfte aus privaten Renten (unter anderem Renten aus privaten Rentenversicherungen, der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes sowie Betriebsrenten) bei der Ermittlung der Markteinkommen der Haushalte erfasst.

Die **Haushaltsnettoeinkommen** wiederum werden berechnet, indem von den Markteinkommen die Einkommensteuer und der Arbeitnehmeranteil der Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen abgezogen und die Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie staatliche Transfers addiert werden. Folglich ist das Haushaltsnettoeinkommen nicht das verfügbare Einkommen eines Haushalts. Denn um dieses zu ermitteln, müssten noch Aufwendungen für freiwillige Versicherungen und für die private Altersvorsorge abgezogen werden. Das Haushaltsnettoeinkommen kommt dem verfügbaren Einkommen aber unter den drei hier verfolgten Einkommenskonzepten am nächsten.

560. Um eine personenbasierte Analyse der auf Haushaltsebene erhobenen Markt- und Haushaltsnettoeinkommen durchführen zu können und dabei die Skaleneffekte einer gemeinsamen Haushaltsführung sowie die verschieden hohen Bedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen, wird eine **Äquivalenzgewichtung** vorgenommen. Die hier verwendete aktuelle (modifizierte) OECD-Skala weist dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, allen weiteren Haushaltsmitgliedern ab einem Alter von 15 Jahren ein Gewicht von 0,5 und Kindern unter 15 Jahren ein Gewicht von 0,3 zu. Zur Ermittlung des Marktäquivalenzeinkommens oder des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens pro Haushaltsmitglied wird dementsprechend das Markteinkommen des Haushalts beziehungsweise das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Äquivalenzgewichte aller Haushaltsmitglieder geteilt.

561. Im Rahmen der hier vorgelegten Einkommensanalysen wird zudem auf das **Gesamteinkommen** zurückgegriffen. Dieses setzt sich aus dem Markteinkommen zuzüglich der gesetzlichen Renten und den Sozialtransfers zusammen und unterscheidet sich vom Haushaltsnettoeinkommen dadurch, dass die Einkommensteuer und die Sozialabgaben nicht abgezogen werden.

2. Entwicklung, Verteilung und Zusammensetzung der Einkommen

562. Der Median der Marktäquivalenzeinkommen lag im Jahr 2009 in Westdeutschland bei 19 573 Euro und in Ostdeutschland bei 13 561 Euro. Das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen betrug im selben Jahr in Westdeutschland 23 802 Euro und in Ostdeutschland 16 418 Euro (Tabelle 31, Seite 338). Diese Werte für den Median und den Mittelwert entspre-

chen einer typischen rechtsschiefen Einkommensverteilung, bei der es viele Personen mit eher niedrigen Einkommen und wenige Personen mit extrem hohen Einkommen gibt. Im Vergleich zur Situation zu Beginn des vorangegangenen Jahrzehnts, die durch einen deutlichen Rückgang der durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Markteinkommen gekennzeichnet war, hat bis heute ein Aufholprozess stattgefunden, der allerdings noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt sich, dass die durchschnittlichen **Marktäquivalenzeinkommen** sowohl in West- als auch in Ostdeutschland im Krisenjahr 2009 zugenommen haben. Allerdings fiel der Anstieg in Westdeutschland mit etwa 0,6 vH schwach aus, wenngleich er sich im Vergleich zum Vorjahr sogar verdoppelt hat. In Ostdeutschland legten die durchschnittlichen Marktäquivalenzeinkommen dagegen in den Jahren 2008 und 2009 mit knapp 3 vH beziehungsweise etwa 4,5 vH deutlich zu.

563. Eine Folge dieser unterschiedlichen Entwicklung in West- und Ostdeutschland ist, dass das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen in Ostdeutschland im Jahr 2009 wieder knapp 70 vH des Westniveaus erreicht hat (Schaubild 84). Dies war letztmalig nach einem kräftigen Anstieg unmittelbar nach der Vereinigung im Jahr 1994 der Fall. Danach entwickelten sich die Einkommen in West- und Ostdeutschland bis zum Jahr 2005, in dem das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen in Ostdeutschland lediglich bei etwa 60 vH des Westniveaus lag, zunächst wieder auseinander. Diese Entwicklung scheint demnach nunmehr gestoppt zu sein. Es bleibt aber abzuwarten, inwieweit die zum Zeitpunkt der Vereinigung unterstellte **Angleichung der Löhne** und Einkommen in West- und Ostdeutschland zukünftig erreicht werden wird. Dies ist unter anderem für die Vereinheitlichung des Rentenrechts in Deutschland von Bedeutung (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

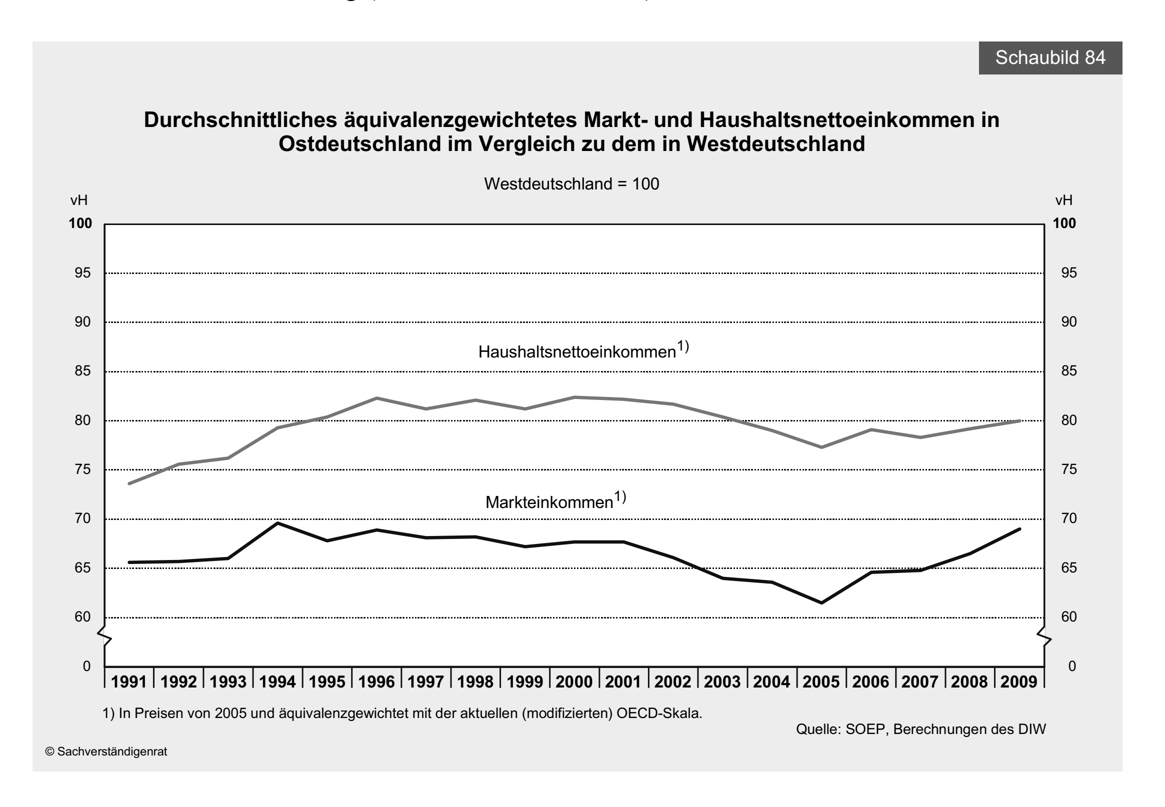


Tabelle 31

Einkommensverteilung auf Basis des SOEP, äquivalenzgewichtet

Jahr	Markteinkommen[1)2)]			Haushaltsnettoeinkommen[1)]		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
	Gini-Koeffizient					
1991	0,406	0,373	0,411	0,246	0,203	0,247
1999	0,431	0,496	0,448	0,252	0,216	0,250
2005	0,477	0,549	0,493	0,292	0,242	0,289
2007	0,477	0,522	0,488	0,294	0,237	0,289
2008	0,470	0,528	0,483	0,291	0,243	0,287
2009	0,476	0,517	0,486	0,293	0,247	0,289
	Theil 0-Koeffizient					
1991	0,663	0,619	0,667	0,103	0,068	0,103
1999	0,662	1,053	0,748	0,108	0,081	0,106
2005	0,866	1,308	0,962	0,148	0,100	0,144
2007	0,856	1,211	0,932	0,150	0,097	0,145
2008	0,820	1,240	0,908	0,145	0,101	0,141
2009	0,849	1,129	0,909	0,149	0,106	0,145
	Theil 1-Koeffizient					
1991	0,303	0,259	0,308	0,105	0,068	0,106
1999	0,327	0,456	0,355	0,108	0,087	0,108
2005	0,437	0,538	0,463	0,176	0,101	0,169
2007	0,422	0,486	0,441	0,168	0,095	0,161
2008	0,416	0,506	0,438	0,165	0,107	0,160
2009	0,439	0,494	0,455	0,176	0,113	0,170
	Nachrichtlich: Durchschnittliches Einkommen (Euro, real)[3)]					
1991	22 629	14 851	21 052	19 728	14 514	18 671
1999	24 164	16 246	22 647	21 004	17 054	20 247
2005	23 194	14 276	21 577	21 144	16 340	20 272
2007	23 587	15 275	22 111	21 270	16 646	20 449
2008	23 652	15 718	22 209	21 135	16 747	20 337
2009	23 802	16 418	22 482	21 475	17 176	20 706
	Median des Einkommens (Euro, real)[3)]					
1991	20 679	14 535	19 094	17 819	13 700	16 864
1999	21 331	13 588	19 799	18 726	15 898	17 999
2005	19 200	10 454	17 616	18 295	15 056	17 707
2007	19 098	11 959	18 094	18 455	15 389	17 739
2008	19 543	12 282	18 356	18 349	15 624	17 712
2009	19 573	13 561	18 510	18 729	15 725	18 126

1) Äquivalenzgewichtet mit der aktuellen (modifizierten) OECD-Skala.– 2) Aufgrund einer Korrektur des DIW im Jahr 2009 weichen die hier dargestellten Werte von denen im Jahresgutachten 2009/10 ab.– 3) In Preisen von 2005.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

564. Der Gini-Koeffizient sowie die beiden unterschiedlichen Theil-Koeffizienten der Marktäquivalenzeinkommen haben sich in der langen Frist – insbesondere in Ostdeutschland – erhöht. In der kurzen Frist, konkret im Jahr 2008 und dem Krisenjahr 2009, ergibt sich hingegen eine Stagnation. In Westdeutschland hat sich der **Gini-Koeffizient** im Jahr 2008

gegenüber dem Vorjahr leicht reduziert, um im Jahr 2009 wieder beinahe den Wert des Jahres 2007 anzunehmen. In Ostdeutschland ist er dagegen zwischen den Jahren 2007 und 2008 angestiegen, um im Jahr 2009 unter den Wert des Jahres 2007 zu fallen (Tabelle 31). Insgesamt sind demnach im Jahr 2009 die Markteinkommen in Ostdeutschland weiterhin ungleicher verteilt als in Westdeutschland. Alternative Verteilungsmaße bestätigen diese Eindrücke weitgehend.

Der Gini-Koeffizient nimmt bei vollständiger Gleichverteilung der Einkommen den Wert Null und bei vollständiger Ungleichverteilung den Wert Eins an. Er basiert auf dem Konzept der Lorenzkurve, die jeder Gruppe von Einkommensbeziehern, die zuvor nach ihrer Einkommenshöhe geordnet wurden, den auf sie entfallenden Anteil am Gesamteinkommen zuordnet. Ermittelt wird der Gini-Koeffizient aus der Fläche zwischen der Lorenzkurve und der sich bei vollständiger Gleichverteilung ergebenden Geraden, indem der Wert dieser Fläche durch den Wert der Fläche unter dieser Gleichverteilungsgeraden dividiert wird. Der Gini-Koeffizient ist ein einfaches und hoch aggregiertes Verteilungsmaß mit dem Nachteil, dass es für unterschiedliche Verteilungen denselben numerischen Wert annehmen kann. Zudem reagiert er auf Veränderungen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung besonders sensitiv.

Der Theil 0-Koeffizient berechnet sich dagegen aus der durchschnittlichen Abweichung der logarithmierten Einkommen vom logarithmierten Mittelwert und reagiert aufgrund seiner Konstruktion besonders sensitiv auf Veränderungen im unteren Einkommensbereich. Bei der Berechnung des Theil 1-Koeffizienten wiederum werden die logarithmierten Abweichungen zusätzlich mit dem Einkommensanteil gewichtet. Er ist daher weniger sensitiv gegenüber Veränderungen im unteren Einkommensbereich. Beide Theil-Koeffizienten sind bei einer Gleichverteilung der Einkommen ebenfalls auf Null normiert; sie sind aber nach oben nicht beschränkt.

565. Die stärkere Ungleichverteilung der Markteinkommen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland zeigt sich ebenfalls bei der Betrachtung der **Einkommensanteile** der einzelnen Dezile am Marktäquivalenzeinkommen. Im Jahr 2009 verfügten die unteren 50 vH der Haushalte in Westdeutschland immerhin über 17,3 vH der Markteinkommen; in Ostdeutschland lag dieser Wert lediglich bei 12,2 vH.

Über einen Zeitraum von zehn Jahren betrachtet, hat der Anteil der unteren 50 vH der Haushalte an den Marktäquivalenzeinkommen in beiden Regionen in etwa gleichem Maße abgenommen. Denn im Jahr 1999 verfügte die untere Hälfte der Haushalte in Westdeutschland noch über 19,8 vH der Markteinkommen; in Ostdeutschland waren es 14,6 vH (Tabelle 32, Seite 340). Allerdings unterscheidet sich die Entwicklung innerhalb dieser zehn Jahre in den beiden Teilen Deutschlands deutlich: In Westdeutschland hat bis zum Jahr 2006 eine kontinuierliche Verschiebung der Einkommensanteile zugunsten der oberen 50 vH der Haushalte stattgefunden, die sich in den vergangenen drei Jahren auf dem erreichten Niveau stabilisiert haben. In Ostdeutschland wiederum war die Verschiebung der Einkommensanteile zugunsten der oberen Hälfte der Haushalte wesentlich stärker ausgeprägt, kehrte sich aber ab dem Jahr 2006 um.

Tabelle 32

Dezilanteile und Dezilverhältnisse für das äquivalenzgewichtete Einkommen auf Basis des SOEP

	Markteinkommen[1]			Haushaltsnettoeinkommen[1]		
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
	1999					
	Dezilanteile (vH)[2]					
1. Dezil	0,3	0,0	0,2	4,0	4,6	4,1
2. Dezil	1,7	0,5	1,4	5,8	6,4	5,9
3. Dezil	3,8	1,9	3,4	6,8	7,4	6,9
4. Dezil	6,0	4,8	5,7	7,6	8,2	7,7
5. Dezil	7,9	7,4	7,8	8,5	8,9	8,5
1. – 5. Dezil	**19,8**	**14,6**	**18,6**	**32,8**	**35,5**	**33,0**
6. Dezil	9,7	9,8	9,6	9,4	9,7	9,4
7. Dezil	11,5	12,1	11,6	10,5	10,4	10,4
8. Dezil	14,1	14,8	14,1	12,1	11,5	12,0
9. Dezil	17,5	18,2	17,7	14,2	13,3	14,2
10. Dezil	27,4	30,5	28,3	20,9	19,6	21,0
	Dezilverhältnisse[3]					
90/10	20,30	203,82	29,51	3,03	2,53	3,01
90/50	2,30	2,48	2,34	1,77	1,56	1,77
50/10	8,83	82,33	12,59	1,71	1,62	1,70
	2009					
	Dezilanteile (vH)[2]					
1. Dezil	0,2	0,0	0,1	3,5	3,9	3,6
2. Dezil	1,4	0,5	1,2	5,2	5,7	5,2
3. Dezil	3,1	1,6	2,8	6,3	6,9	6,3
4. Dezil	5,3	3,4	5,1	7,2	7,8	7,3
5. Dezil	7,3	6,6	7,2	8,2	8,8	8,2
1. – 5. Dezil	**17,3**	**12,2**	**16,3**	**30,4**	**33,0**	**30,6**
6. Dezil	9,1	9,6	9,2	9,2	9,6	9,3
7. Dezil	11,1	12,5	11,3	10,3	10,7	10,3
8. Dezil	13,5	15,6	13,6	11,9	12,3	11,9
9. Dezil	17,5	19,2	17,7	14,2	14,0	14,2
10. Dezil	31,5	30,9	31,7	24,0	20,4	23,7
	Dezilverhältnisse[3]					
90/10	25,60	188,35	36,49	3,51	3,13	3,46
90/50	2,44	2,60	2,48	1,82	1,68	1,80
50/10	10,47	72,55	14,73	1,93	1,86	1,92

1) Äquivalenzgewichtet mit der aktuellen (modifizierten) OECD-Skala.– 2) Anteil des auf die Haushalte des jeweiligen Dezils entfallenden äquivalenzgewichteten Einkommens an der Summe dieser Einkommen über alle Dezile.– 3) Dezilverhältnisse geben die Relation zwischen höherer und niedrigerer Einkommensschwelle an.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

566. Die in der langen Frist zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland ist dabei Ausdruck einer **Aufspreizung der Entlohnungsstruktur** am unteren Ende, die zumindest zu einem erheblichen Teil als Folge der Globalisierung und des technologischen Fortschritts zu sehen ist (OECD, 2011 und Ziffer 578), und die in Ostdeutschland – möglicherweise aufgrund des geringeren Tarifbindungsgrads – besonders ausgeprägt sein dürfte. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass die betrachteten Verteilungsmaße für Ostdeutschland deutlich höhere Werte aufweisen.

Allerdings spielen auch **Veränderungen der Haushaltsstruktur** bei der Erklärung der zunehmenden Einkommensungleichheit in Deutschland eine sehr wichtige Rolle (Peichl et al., 2011). So hat der Anteil der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte in den letzten 20 Jahren stark zugenommen, was auf die Alterung der Bevölkerung, den Geburtenrückgang und den Trend hin zur Individualisierung zurückzuführen sein dürfte (Statistisches Bundesamt, 2008a, 2008b). Grundsätzlich führen eine zunehmende Kinderlosigkeit von Paaren zu höheren, die Zunahme von Single-Haushalten und Haushalten von Alleinerziehenden zu niedrigeren äquivalenzgewichteten Einkommen. Ob dies nun aber eine größere oder kleinere Polarisierung der Einkommensverteilung zur Folge hat, hängt wiederum davon ab, ob die jeweiligen Haushalte eher unter- oder eher überdurchschnittlich verdienen.

In einer Untersuchung konnte jedenfalls gezeigt werden, dass die Zunahme der Einkommensungleichheit der Markteinkommen zwischen den Jahren 1991 und 2007 zu 61,4 vH mit den veränderten Haushaltsstrukturen zusammenhängt (Peichl et al., 2011). In einer anderen Analyse wurde des Weiteren festgestellt, dass in den vergangenen Jahren haushaltsinterne Einkommensunterschiede grundsätzlich abgenommen haben, und insbesondere bei Paarhaushalten die Kombination von niedrigen Einkommen beider Partner häufiger vorkommt. Somit gleichen sich Einkommensunterschiede nicht mehr in dem Ausmaß wie früher innerhalb von Haushalten aus. Dies führt zu einer Zunahme der Ungleichheit zwischen den Haushalten (Schröder, 2011).

567. Der Median der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen lag im Jahr 2009 in Westdeutschland bei 18 729 Euro und in Ostdeutschland bei 15 725 Euro. Die entsprechenden durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen betrugen 21 475 Euro beziehungsweise 17 176 Euro. Damit lagen in Ostdeutschland sowohl der Median als auch der Mittelwert der **äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen** über den entsprechenden Werten der Marktäquivalenzeinkommen (Tabelle 31). Dies ist auf die verwendeten Einkommenskonzepte zurückzuführen. Denn Sozialtransfers, die ostdeutsche Haushalte in besonderem Maße beziehen, werden lediglich bei der Ermittlung der Haushaltsnettoeinkommen und nicht bei derjenigen der Markteinkommen berücksichtigt, sodass die Haushaltsnettoeinkommen derzeit über den Markteinkommen in Ostdeutschland liegen. Für den höheren Bezug von Sozialtransfers in Ostdeutschland sind wiederum sowohl die dortige höhere Arbeitslosigkeit sowie der vergleichsweise häufigere Bezug gesetzlicher Renten verantwortlich, der vor allem auf den höheren Anteil der Bevölkerung im Rentenalter in Ostdeutschland zurückzuführen ist (JG 2009 Ziffer 492).

Seit Beginn des vorangegangenen Jahrzehnts ist bei den durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen eine Stagnation zu verzeichnen. Mit Blick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise fällt auf, dass sich die durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen in Westdeutschland nach einem leichten Rückgang im Jahr 2008 im Krisenjahr 2009 mit einem Anstieg um 1,6 vH positiv entwickelt haben. In Ostdeutschland verlief die Entwicklung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen im Jahr 2008 zwar schwach, aber durchaus positiv, und im Jahr 2009 sind sie kräftig um 2,6 vH gestiegen. Ein Grund für diese positive Entwicklung im Krisenjahr 2009 dürfte die hohe Rentenanpas-

sung gewesen sein. Denn zum 1. Juli 2009 wurden die Renten in Westdeutschland um 2,41 vH und in Ostdeutschland um 3,38 vH erhöht (JG 2009 Ziffer 301). Dies entspricht dem höchsten Rentenanstieg seit Jahren.

568. Im Jahr 2009 erreichten die durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen 80,0 vH des Westniveaus und sind somit immer noch deutlich niedriger als die in Westdeutschland. Seit etwa fünf Jahren lässt sich zwar wieder ein gewisser **Angleichungsprozess** beobachten, allerdings hatten die ostdeutschen Haushaltsnettoeinkommen schon einmal, nämlich zwischen den Jahren 1995 und 2003, bei gut 80 vH des Westniveaus gelegen (Schaubild 84).

569. Der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen belief sich im Jahr 2009 in Westdeutschland auf 0,293 und in Ostdeutschland auf 0,247. Die Haushaltsnettoeinkommen sind somit weniger ungleich verteilt als die Marktäquivalenzeinkommen (Tabelle 31). Folglich verfügt Deutschland über ein **funktionierendes Umverteilungssystem**. Dennoch haben sich der Gini-Koeffizient wie auch die Theil-Koeffizienten als weitere Ungleichheitsmaße in der langen Frist erhöht. Dies zeigt sich ebenfalls darin, dass im Jahr 2009 die unteren 50 vH der Haushalte in West- und Ostdeutschland nur noch über 30,4 vH beziehungsweise 33,0 vH der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen verfügten; im Jahr 1999 hatten die entsprechenden Werte noch bei 32,8 vH in Westdeutschland und 35,5 vH in Ostdeutschland gelegen (Tabelle 32).

570. Die **Dekomposition der Gesamteinkommen** (Einkommen aus selbstständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögen zuzüglich der privaten und sozialen Transfers sowie der gesetzlichen Renten) des Jahres 2009 in Westdeutschland verdeutlicht, dass die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit mit einem Anteil von 61,7 vH am Gesamteinkommen dominieren. Es folgen die gesetzlichen Renten und die Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit mit einem Anteil von 12,8 vH beziehungsweise 9,2 vH. In Ostdeutschland ist das Bild ähnlich: Die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit haben mit 59,2 vH den größten Anteil am Gesamteinkommen, gefolgt von den gesetzlichen Renten, die allerdings mit 17,2 vH des Gesamteinkommens einen deutlich größeren Anteil als in Westdeutschland aufweisen. Zudem haben die sozialen Transfers in Ostdeutschland mit 9,1 vH den drittgrößten Anteil an den Gesamteinkommen; in Westdeutschland liegt ihr Anteil lediglich bei 5,7 vH. Schließlich beträgt der Anteil der Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 8,0 vH (Schaubild 85).

571. In Westdeutschland zeigen sich im Vergleich zur Zusammensetzung der Gesamteinkommen im Jahr 1999 keine wesentlichen Unterschiede: Der Anteil der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit hat sich reduziert, während insbesondere der Anteil der Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und derjenige der sozialen Transfers etwas gestiegen sind. In Ostdeutschland sind die Veränderungen im betrachteten Zeitraum noch geringer: Der Anteil der Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit hat etwas zugenommen, während



1) Mit der aktuellen (modifizierten) OECD-Skala äquivalenzgewichtete Markteinkommen zuzüglich der Sozialversicherungsrenten und staatlichen Transfers.– 2) Kapitaleinkünfte umfassen Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.– 3) Private Renten umfassen unter anderem Renten aus privaten Rentenversicherungen, Betriebsrenten und Renten aus der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

sich der Anteil der gesetzlichen Renten und derjenigen der sozialen Transfers geringfügig reduziert hat.

572. Eine differenzierte Betrachtung der Zusammensetzung der Gesamteinkommen nach **Einkommensdezilen** im Jahr 2009 zeigt allerdings Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland (Schaubild 85). Insbesondere im zweiten bis sechsten Einkommensdezil ist in Ostdeutschland eine Dominanz von sozialen Transfers und gesetzlichen Renten zu erkennen. Ihr gemeinsamer Anteil am Gesamteinkommen variiert zwischen 59,5 vH im zweiten und 36,3 vH im sechsten Einkommensdezil. Dafür ist der Anteil der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit in diesen Dezilen mit Werten von 30,8 vH bis 50,8 vH niedriger. Denn in Westdeutschland liegen die entsprechenden Werte bei 49,3 vH und 69,1 vH und der gemeinsame Anteil von sozialen Transfers und gesetzlichen Renten variiert in Westdeutschland zwischen 42,2 vH im zweiten und 20,4 vH im sechsten Einkommensdezil.

Diese Struktur der Gesamteinkommen nach Einkommensdezilen war in Ostdeutschland in dieser Form im Jahr 1999 noch nicht zu beobachten und hat sich offensichtlich erst in den vergangenen zehn Jahren herausgebildet. Verantwortlich für diese Entwicklung dürften unter anderem die ungünstige Altersstruktur sowie die schlechtere Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland sein.

3. Einkommensmobilität

573. Für eine Gesellschaft sind die Aufstiegschancen, aber auch die Abstiegsrisiken innerhalb der Einkommenshierarchie von erheblicher Bedeutung. Nur dann, wenn die Einkommensverteilung eines Landes eine hohe Durchlässigkeit aufweist, ist die Wahrscheinlichkeit, dauerhaft in den untersten Einkommensdezilen zu verbleiben, vergleichsweise gering. Und nur dann werden sich Personen, die sich in den unteren Einkommensdezilen befinden, ausreichend motiviert fühlen, in ihre Qualifizierung und damit in ihren gesellschaftlichen Aufstieg zu investieren. Zudem dürfte in einer Gesellschaft mit hoher Einkommensmobilität die Bereitschaft, eine vergleichsweise ungleiche Verteilung der Einkommen zu akzeptieren, größer sein.

Die in einer Gesellschaft bestehende Durchlässigkeit innerhalb der Einkommensverteilung kann mit Hilfe von sogenannten **Übergangsmatrizen** ermittelt werden. Bei den hier verwendeten Matrizen wird die relative Einkommensposition in der Verteilung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen im Ausgangsjahr bestimmt, indem der Wert des Haushaltsnettoeinkommens auf das deutsche Medianeinkommen bezogen wird. Somit befinden sich in der untersten der hier verwendeten sieben Einkommensklassen alle Personen, die über ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 50 vH des deutschen Medianeinkommens verfügen. Der obersten Einkommensklasse werden wiederum alle diejenigen Personen zugeordnet, deren Haushaltsnettoeinkommen mindestens doppelt so hoch ist wie das deutsche Medianeinkommen. Die in den Übergangsmatrizen ausgewiesenen Werte geben dann für die jeweilige Einkommensklasse im Ausgangsjahr an, wie viel Prozent der Personen dieser Einkommensklasse sich im Endjahr in derselben (Verweilquote) oder in einer anderen Einkommensklasse befinden. Die Analyse erfolgt wiederum für West- und Ostdeutschland getrennt (Tabelle 33).

Tabelle 33

Einkommensmobilität in West- und Ostdeutschland[1)]

Relative Einkommensposition im Ausgangsjahr[2)] (vH)	Relative Einkommensposition im Endjahr[2)] (vH)							Anteil im Ausgangsjahr (vH)	Nachrichtlich: Fallzahlen (Personen)[3)]
	0 bis < 50	50 bis < 80	80 bis < 100	100 bis < 120	120 bis < 150	150 bis < 200	> 200		
	Westdeutschland								
	1996 bis 1999								
0 bis < 50	**30,8**	45,7	13,6	/	/	/	/	6,2	475
50 bis < 80	8,3	**49,4**	25,3	8,0	4,8	(3,3)	/	20,1	2 069
80 bis < 100	3,5	20,8	**41,9**	20,9	8,9	(2,0)	(2,0)	20,3	2 051
100 bis < 120	(1,5)	8,8	26,8	**34,2**	21,3	6,1	/	17,8	1 687
120 bis < 150	(2,1)	4,3	8,9	23,8	**32,9**	24,2	(3,8)	16,5	1 522
150 bis < 200	/	(3,4)	(4,0)	8,1	20,8	**47,2**	15,2	12,2	1 029
= 200	/	/	/	/	(4,2)	22,7	**64,1**	7,0	541
	2006 bis 2009								
0 bis < 50	**48,5**	34,2	(9,9)	/	/	/	/	7,6	598
50 bis < 80	13,9	**52,1**	19,0	8,1	2,6	(1,7)	/	20,7	2 290
80 bis < 100	3,5	23,2	**39,9**	19,6	9,2	4,0	/	18,8	2 416
100 bis < 120	2,7	10,0	26,9	**34,7**	18,3	6,6	/	15,4	2 030
120 bis < 150	/	4,6	9,5	27,2	**34,4**	21,3	2,0	16,1	2 343
150 bis < 200	/	(2,1)	4,0	7,0	30,3	**43,3**	12,4	12,0	2 037
= 200	/	(2,0)	/	(1,7)	9,0	25,4	**60,9**	9,5	2 136
	Ostdeutschland								
	1996 bis 1999								
0 bis < 50	**35,8**	48,0	/	/	/	–	–	6,6	202
50 bis < 80	8,0	**58,2**	24,7	5,7	/	/	–	31,1	1 109
80 bis < 100	(2,2)	25,3	**48,6**	17,0	6,0	/	/	27,2	1 075
100 bis < 120	/	11,6	27,8	**32,9**	22,5	(3,9)	/	16,4	686
120 bis < 150	/	/	18,8	23,9	**35,3**	14,5	/	12,1	493
150 bis < 200	/	/	/	(14,4)	25,9	**36,1**	/	4,5	192
= 200	–	/	/	/	/	/	**53,1**	2,0	68
	2006 bis 2009								
0 bis < 50	**54,7**	33,3	(6,9)	/	/	–	–	11,4	368
50 bis < 80	15,1	**58,4**	19,5	4,3	(2,4)	/	/	27,9	1 123
80 bis < 100	3,5	31,2	**33,0**	17,4	9,6	/	/	24,1	1 048
100 bis < 120	/	8,7	33,3	**34,2**	15,8	(6,1)	/	15,5	766
120 bis < 150	/	(6,2)	15,4	19,5	**43,1**	12,1	/	12,1	614
150 bis < 200	/	/	/	(20,6)	22,1	**44,8**	5,8	6,6	348
= 200	/	–	/	/	/	36,0	**44,1**	2,4	193

1) Mit der aktuellen (modifizierten) OECD-Skala äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen; (...) = zwischen 25 und 50 Fälle; / = weniger als 25 Fälle; – = keine Fälle vorhanden.– 2) Bezogen auf den deutschen Median.– 3) Ungewichtete Anzahl der Personen.

Lesehilfe: Der Wert 30,8 für die Einkommensmobilität im Zeitraum 1996 bis 1999 in Westdeutschland gibt an, dass von jenen Personen, die im Jahr 1996 der untersten Einkommensklasse angehörten, 30,8 vH auch im Jahr 1999 noch dieser Einkommensklasse angehörten.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

574. Für den Zeitraum der Jahre 2006 bis 2009 sind in Westdeutschland die Verweilquoten in den beiden untersten und in der obersten Einkommensklasse mit 48,5 vH, 52,1 vH beziehungsweise 60,9 vH am höchsten. Am niedrigsten ist diese Quote mit jeweils gut 34 vH in denjenigen beiden Einkommensklassen, in denen sich die Personen befinden, die über ein Haushaltsnettoeinkommen von 100 vH bis unter 120 vH beziehungsweise 120 vH bis unter 150 vH des deutschen Medianeinkommens verfügen. Im Vergleich zum Zeitraum der Jahre 1996 bis 1999 haben sich die Aufstiegschancen deutlich verringert, insbesondere in der

untersten Einkommensklasse; die **Verweilquote** ist um 17,7 Prozentpunkte auf 48,5 vH angestiegen. In der obersten Einkommensklasse haben sich dagegen die Abstiegsrisiken erhöht, allerdings in geringerem Ausmaß.

Die unteren beiden Einkommensklassen zeigen für Ostdeutschland für den Zeitraum der Jahre 2006 bis 2009 die höchsten Verweilquoten; sie liegen zudem mit 54,7 vH beziehungsweise 58,4 vH deutlich über denjenigen in Westdeutschland. Dagegen ist die Verweilquote für den gleichen Zeitraum in der obersten Einkommensklasse in Ostdeutschland wesentlich niedriger. Im Vergleich mit dem Zeitraum der Jahre 1996 bis 1999 weisen die Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland im Zeitraum der Jahre von 2006 bis 2009 große Ähnlichkeiten auf. Die Verweilquoten in den unteren beiden Einkommensklassen sind in Ostdeutschland ebenso angestiegen, was die Aufstiegschancen reduziert, und sind in der obersten Einkommensklasse gesunken, sodass sich die Abstiegsrisiken erhöht haben.

4. Internationaler Vergleich

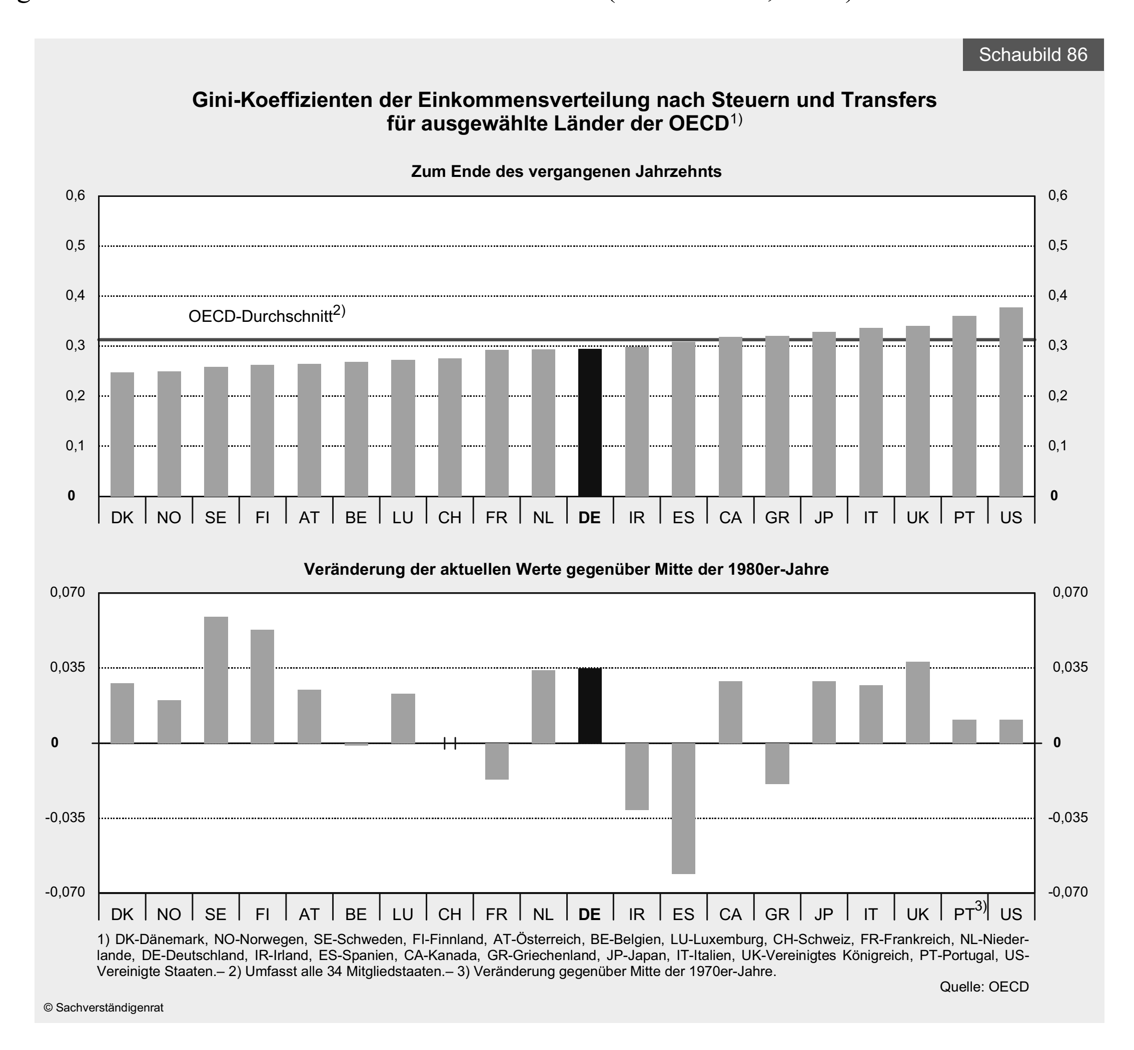
575. Die entscheidende Voraussetzung für eine international vergleichende Analyse der Einkommensungleichheit ist die Verfügbarkeit entsprechender Daten. Zu diesem Zweck wird in der Regel auf Daten der OECD zurückgegriffen, die allerdings nicht jährlich aktualisiert werden. Zudem weicht das von der OECD verwendete **Einkommenskonzept** etwas von den in der bisherigen Analyse verwendeten ab. So stellt die OECD üblicherweise Informationen zur Verteilung der Einkommen vor und nach Steuern und Transfers zur Verfügung, wobei bei dieser Berechnung die Einkommen aus abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit sowie Kapitaleinkommen berücksichtigt werden. Letztere umfassen allerdings nur Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung; der in der bisherigen, auf Deutschland beschränkten Analyse berücksichtigte Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums wird dagegen nicht in die Berechnung der Einkommen vor und nach Steuern einbezogen.

576. Allerdings liegen im Vergleich zu der im Jahresgutachten 2009/10 angestellten international vergleichenden Analyse der Einkommensungleichheit kaum aktualisierte Daten vor, sodass im Folgenden lediglich die Entwicklung der **Gini-Koeffizienten** der Einkommen nach Steuern und Transfers für verschiedene OECD-Länder betrachtet werden können.

Dabei zeigt sich, dass Deutschland mit einem Gini-Koeffizienten von 0,295 am Ende des vergangenen Jahrzehnts im internationalen Vergleich im Mittelfeld und unterhalb des OECD-Durchschnitts von 0,313 lag. Niedrigere Gini-Koeffizienten und damit eine vergleichsweise geringe Ungleichheit der Einkommen wiesen insbesondere die nordischen Staaten Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland auf; ihre Gini-Koeffizienten nahmen Werte zwischen 0,248 und 0,263 an. Den höchsten Gini-Koeffizienten haben im OECD-Vergleich die Vereinigten Staaten mit 0,378, gefolgt von Portugal, dessen Gini-Koeffizient bei 0,361 lag (Schaubild 86, oben).

577. Im Vergleich zur Situation Mitte der 1980er-Jahre sind sowohl in Deutschland als auch in den meisten anderen betrachteten Ländern der OECD die Gini-Koeffizienten für die Einkommen nach Steuern und Transfers und damit die statistisch ausgewiesene Ungleichheit angestiegen. Besonders deutlich fiel dabei der Anstieg in Finnland und Schweden aus, wenngleich er auf niedrigem Niveau aufsetzte. Lediglich in Frankreich, Griechenland, Irland und

Spanien hat sich der Gini-Koeffizient für die Einkommen nach Steuern und Transfers im Vergleich zum Stand Mitte der 1980er-Jahre reduziert (Schaubild 86, unten).



Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers für ausgewählte Länder der OECD[1)]

1) DK-Dänemark, NO-Norwegen, SE-Schweden, FI-Finnland, AT-Österreich, BE-Belgien, LU-Luxemburg, CH-Schweiz, FR-Frankreich, NL-Niederlande, DE-Deutschland, IR-Irland, ES-Spanien, CA-Kanada, GR-Griechenland, JP-Japan, IT-Italien, UK-Vereinigtes Königreich, PT-Portugal, US-Vereinigte Staaten.– 2) Umfasst alle 34 Mitgliedstaaten.– 3) Veränderung gegenüber Mitte der 1970er-Jahre.

Quelle: OECD

578. Üblicherweise werden drei Aspekte für diesen **Anstieg der Einkommensungleichheit** in den vergangenen 25 Jahren verantwortlich gemacht: (1) Veränderungen im Steuer- und Transfersystem, (2) veränderte Haushaltsstrukturen sowie (3) die Globalisierung und der technologische Fortschritt und ihre Folgen (OECD, 2011). Dabei dürften der technologische Fortschritt und die Globalisierung insbesondere die zunehmende Ungleichheit der Verteilung der Löhne und Gehälter befördert haben. Für diese dürften wiederum drei Faktoren hauptverantwortlich sein: Der erste Faktor ist das unterschiedliche Wachstum der Löhne und Gehälter entlang der Lohnskala. In den meisten OECD-Ländern haben die Löhne und Gehälter der bestbezahlten 10 vH der abhängig Beschäftigten relativ stärker zugelegt als die der schlechtbezahltesten 10 vH. Dies ist wiederum sowohl auf ein besonders dynamisches Lohnwachstum in dieser Gruppe als auch auf den wachsenden Einkommensanteil der Bestbezahlten zurückzuführen (Atkinson, 2009). Zweitens sind offenbar Geringverdiener von dem in den meisten OECD-Ländern zu beobachtenden Rückgang der durchschnittlichen Arbeitsstunden besonders betroffen (OECD, 2011) und drittens schlägt der Anstieg der Teilzeitarbeit, insbesondere bei Frauen, zu Buche (OECD, 2010).

Literatur

Atkinson, A. B. (2009) *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*, Oxford University Press.

Becker, I. und R. Hauser (2003) *Anatomie der Einkommensverteilung*, Berlin.

OECD (2010) *Employment Outlook 2010*, Paris.

--- (2011) *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle It*, OECD Forum on Tackling Inequality, Paris.

Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2011) *Mehr Ungleichheit durch kleinere Haushalte? Der Zusammenhang zwischen Veränderungen der Haushaltsstruktur und der Einkommensverteilung in Deutschland*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 43; (4), 327-338.

Schröder, C. (2011) *Einkommensungleichheit und Homogamie*, IW-Trends, 38; (1).

Statistisches Bundesamt (2008a) *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Zusammenfassende Übersichten: Eheschließungen, Geborene und Gestorbene*, Wiesbaden.

--- (2008b) *Datenreport 200: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.

ANHÄNGE

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

II. Auszug aus dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

III. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

IV. Methodische Erläuterungen

V. Statistischer Anhang

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vom 14. August 1963

in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

II. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Vom 8. Juni 1967

veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

- Auszug -

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

III. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

Jahresgutachten 1964/65: „Stabiles Geld – Wachstum“ (11. Januar 1965)

Jahresgutachten 1965/66: „Stabilisierung ohne Stagnation“ (13. Dezember 1965)

Jahresgutachten 1966/67: „Expansion und Stabilität“ (30. November 1966)

Jahresgutachten 1967/68: „Stabilität im Wachstum“ (6. Dezember 1967); darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“

Jahresgutachten 1968/69: „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ (4. Dezember 1968)

Jahresgutachten 1969/70: „Im Sog des Booms“ (3. Dezember 1969); darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Julil 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“

Jahresgutachten 1970/71: „Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen –“ (3. Dezember 1970); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“

Jahresgutachten 1971/72: „Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen – (22. November 1971); darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“

Jahresgutachten 1972/73: „Gleicher Rang für den Geldwert“ (6. Dezember 1972); darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“

Jahresgutachten 1973/74: „Mut zur Stabilisierung“ (22. November 1973); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“

Jahresgutachten 1974/75: „Vollbeschäftigung für morgen“ (22. November 1974); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“

Jahresgutachten 1975/76: „Vor dem Aufschwung“ (24. November 1975); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“

Jahresgutachten 1976/77: „Zeit zum Investieren“ (24. November 1976)

Jahresgutachten 1977/78: „Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung“ (22. November 1977)

Jahresgutachten 1978/79: „Wachstum und Währung“ (23. November 1978); darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“

Jahresgutachten 1979/80: „Herausforderung von außen“ (22. November 1979)

Jahresgutachten 1980/81: „Unter Anpassungszwang“ (20. November 1980)

Jahresgutachten 1981/82: „Investieren für mehr Beschäftigung“ (20. November 1981); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“

Jahresgutachten 1982/83: „Gegen Pessimismus“ (23. November 1982); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“

Jahresgutachten 1983/84: „Ein Schritt voran“ (24. November 1983)

Jahresgutachten 1984/85: „Chancen für einen langen Aufschwung“ (23. November 1984)

Jahresgutachten 1985/86: „Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung“ (22. November 1985); darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“

Jahresgutachten 1986/87: „Weiter auf Wachstumskurs“ (24. November 1986)

Jahresgutachten 1987/88: „Vorrang für die Wachstumspolitik“ (23. November 1987)

Jahresgutachten 1988/89: „Arbeitsplätze im Wettbewerb“ (18. November 1988)

Jahresgutachten 1989/90: „Weichenstellungen für die neunziger Jahre“ (20. November 1989)

Jahresgutachten 1990/91: „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“ (13. November 1990); darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“

Jahresgutachten 1991/92: „Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken“ (12. November 1991); darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“

Jahresgutachten 1992/93: „Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit“ (16. November 1992)

Jahresgutachten 1993/94: „Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken“ (12. November 1993)

Jahresgutachten 1994/95: „Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“ (17. November 1994); darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1995/96: „Im Standortwettbewerb“ (14. November 1995); darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1996/97: „Reformen voranbringen“ (15. November 1996); darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“

Jahresgutachten 1997/98: „Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft“ (14. November 1997); darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997 „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“

Jahresgutachten 1998/99: „Vor weitreichenden Entscheidungen“ (18. November 1998)

Jahresgutachten 1999/00: „Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“ (12. November 1999)

Jahresgutachten 2000/01:	„Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“ (10. November 2000)
Jahresgutachten 2001/02:	„Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus“ (14. November 2001)
Jahresgutachten 2002/03:	„Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ (13. November 2002)
Jahresgutachten 2003/04:	„Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“ (12. November 2003)
Jahresgutachten 2004/05:	„Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“ (17. November 2004)
Jahresgutachten 2005/06:	„Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen“ (9. November 2005)
Expertise 2006a:	„Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer“ (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
Expertise 2006b:	„Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“ (September 2006)
Jahresgutachten 2006/07:	„Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“ (8. November 2006)
Expertise 2007:	„Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (März 2007)
Jahresgutachten 2007/08:	„Das Erreichte nicht verspielen“ (7. November 2007)
Expertise 2008:	„Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen“ (Juni 2008)
Jahresgutachten 2008/09:	„Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“ (12. November 2008)
Expertise 2009:	Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang (November 2009)
Jahresgutachten 2009/10:	Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen (13. November 2009)
Expertise 2010 (deutsch):	Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorsystem
Expertise 2010 (englisch):	Monitoring economic performance, quality of life and sustainability
Jahresgutachten 2010/11:	Chancen für einen stabilen Aufschwung
Expertise 2011:	Herausforderungen des demografischen Wandels

Die Jahresgutachten ab dem Jahrgang 2007/08 sowie die Expertisen können als Buchausgabe über den Buchhandel oder direkt über die IBRo Versandservice GmbH bezogen werden. Die Jahresgutachten bis 2006/07 sind inzwischen vergriffen. Die Gutachten bis zum Jahrgang 1975/76 können jedoch als Nachdruck bezogen werden bei der Schmidt Periodicals GmbH. Außerdem sind die Jahresgutachten als Bundestags-Drucksache erschienen und über den Verlag Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH erhältlich. Alle Jahresgutachten und Expertisen stehen auch zum Download unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de zur Verfügung.

IV. Methodische Erläuterungen

1. Der Sachverständigenrat hat zu verschiedenen Themen spezielle Konzepte und Methoden entwickelt und in seinen bisherigen Jahresgutachten eingehend erläutert sowie die entsprechenden Berechnungsergebnisse vorgestellt. Es sind dies:

- Übergang von der Konzeption der „offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit“ auf die der „Unterbeschäftigung“ der Bundesagentur für Arbeit,
- Berechnung der Arbeitseinkommensquote,
- Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums,
- Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren.

In diesem Jahresgutachten werden die Methoden nur dargestellt, insoweit sich Änderungen ergeben haben. Ansonsten sind lediglich die aktualisierten Berechnungsergebnisse wiedergegeben. Die entsprechenden methodischen Erläuterungen finden sich im Jahresgutachten 2008/09, Anhang IV.

A. Übergang von der Konzeption der „offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit“ auf die der „Unterbeschäftigung“ der Bundesagentur für Arbeit

2. Mit der Konzeption zur Berechnung der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit verfolgt der Sachverständigenrat seit langem das Ziel, das gesamte Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erfassen. Neben der registrierten (offenen) Arbeitslosigkeit quantifiziert er dabei auch diejenigen Personen als Teil der Arbeitslosigkeit, die mit Hilfe staatlich geförderter, arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Leistungen erhalten und nicht der Anzahl der registriert Arbeitslosen zugerechnet werden (verdeckte Arbeitslosigkeit).

3. Durch Veränderungen bei den staatlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es erforderlich, regelmäßig die Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit und ihre Komponenten zu überprüfen und anzupassen. Eine solche Anpassung hat der Sachverständigenrat zuletzt im Mai 2009 im Zuge der Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik durch das „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vorgenommen (JG 2010 Anhang IV A. Ziffer 3). Solche Anpassungen führten in der Regel gerade bei einer differenzierten Darstellung der verdeckten Arbeitslosigkeit nach den unterschiedlichen Maßnahmearten, wie sie für Zwecke einer umfassenden Analyse des Defizits an regulärer Beschäftigung in der Vergangenheit vorgenommen wurde, zu Brüchen in den Zeitreihen. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn bisherige Fördermaßnahmen aus rechtlichen Gründen nicht mehr fortgeführt wurden.

4. Neben dem Sachverständigenrat hat die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Berichterstattung über den Arbeitsmarkt schon seit einigen Jahren ergänzend zu ihren Angaben zur registrierten Arbeitslosigkeit zusätzlich diejenigen Personen erfasst und darüber berichtet, die nicht als arbeitslos im Sinne des § 16 Sozialgesetzbuch III (SGB III) gelten, weil sie Teilnehmer an einer arbeitmarktpolitischen Maßnahme sind. Dies bedeutet, dass die beiden Berechnungsarten, also das Konzept des Sachverständigenrates zur offenen und

verdeckten Arbeitslosigkeit und das der Bundesagentur für Arbeit zur Messung der Unterbeschäftigung, die gleichen Ziele verfolgen und sich in ihrer methodischen Berechnungsweise nur geringfügig unterscheiden.

Tabelle A 1

Vergleich der Konzepte zur Ermittlung der Unterbeschäftigung

Sachverständigenrat	BA: altes Konzept (bis Mai 2011)	BA: neues Konzept (ab Mai 2011)
Arbeitslosigkeit nach § 16 SBG III	Arbeitslosigkeit nach § 16 SBG III	Arbeitslosigkeit nach § 16 SBG III
+ Trainingsmaßnahmen	+ Trainingsmaßnahmen (einschl. Reha)	+ Trainingsmaßnahmen (einschl. Reha)
+ Berufliche Weiterbildung Vollzeit	+ Berufliche Weiterbildung (einschl. Reha)	+ Berufliche Weiterbildung (einschl. Reha)
+ § 126 SGB III	+ § 126 SGB III	Erweitert nichtarbeitslos Arbeitsuchende in Arbeitsunfähigkeit (ohne §125 SGB III und ohne Erwerbsminderungsrente)
+ § 428 SGB III und § 252 Abs. 8 SGB VI	+ § 428 SGB III und § 252 Abs. 8 SGB VI	Erweitert nichtarbeitslos gemeldete erwerbsfähige Personen in vorruhestandsähnlicher Regelung nach § 428 SGB III / § 65 Abs. 4 SGB II / § 252 Abs. 8 SGB VI
+ § 53a Abs. 2 SGB II	+ § 53a Abs. 2 SGB II	+ § 53a Abs. 2 SGB II
+ Altersteilzeit	+ Altersteilzeit	+ Altersteilzeit
+ ABM, SAM, BSI	+ ABM, SAM, BSI	+ ABM, SAM, BSI
+ AGH	+ AGH	+ AGH
+ Kurzarbeit in Vollzeit	+ Kurzarbeit in Vollzeit	+ Kurzarbeit in Vollzeit
+ Maßnahmen nach § 46 SGB III	+ Maßnahmen nach § 46 SGB III	+ Maßnahmen nach § 46 SGB III
+ Altersrente wegen Arbeitslosigkeit		
+ Beauftragter Dritter mit der Vermittlung (Restabwicklung)		
+ Beauftragter von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen		
	+ Beschäftigungszuschuss	+ Beschäftigungszuschuss
	+ Geförderte Selbstständigkeit	+ Geförderte Selbstständigkeit
		+ Bürgerarbeit (ab Januar 2011)
		+ Nicharbeitslos gemeldete erwerbsfähige Personen in Selbst- und Fremdförderung
= Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit	= Unterbeschäftigung (altes Konzept)	= Unterbeschäftigung (neues Konzept)

Dies hat nun den Sachverständigenrat dazu veranlasst, keine eigenständigen Berechnungen mehr vorzunehmen, sondern die der Bundesagentur für Arbeit als Abbild der verdeckten und offenen Arbeitslosigkeit zu verwenden. Das Unterbeschäftigungskonzept der Bundesagentur für Arbeit wurde zuletzt im Mai 2011 aufgrund neuer statistischer Datengrundlagen erweitert und überarbeitet (Hartmann, 2011).

5. In der Tabelle A1 wird ein Vergleich der qualitativen methodischen Unterschiede zwischen dem alten Konzept der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit des Sachverständigenrates und dem der Unterbeschäftigung der Bundesagentur für Arbeit vor Weiterentwicklung (altes Konzept) und nach Überarbeitung (neue Version ab Mai 2011) aufgezeigt.

6. Neben der Anzahl der registriert Arbeitslosen nach § 16 SGB III umfasst sowohl das Konzept des Sachverständigenrates als auch das der Bundesagentur für Arbeit Trainingsmaßnahmen, Arbeitsunfähigkeit nach § 126 SGB III, vorruhestandsähnliche Regelungen (nach § 428 SGB III und § 252 Absatz 8 SGB VI (Restabwicklung), nach § 53a Absatz 2 SGB II und Altersteilzeit), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI), Arbeitsgelegenheiten (AGH), Kurzarbeit gemessen in Vollzeitäquivalenten und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III (Tabelle A1).

7. Unterschiede zwischen beiden Konzepten bestehen vor allem in der Erfassung der Personen in beruflicher Weiterbildung. Während der Sachverständigenrat bei der verdeckten Arbeitslosigkeit nur Teilnehmer in Vollzeit berücksichtigt hat, sind beim alten und beim neuen Unterbeschäftigungskonzept der Bundesagentur für Arbeit alle Personen in beruflicher Weiterbildung enthalten.

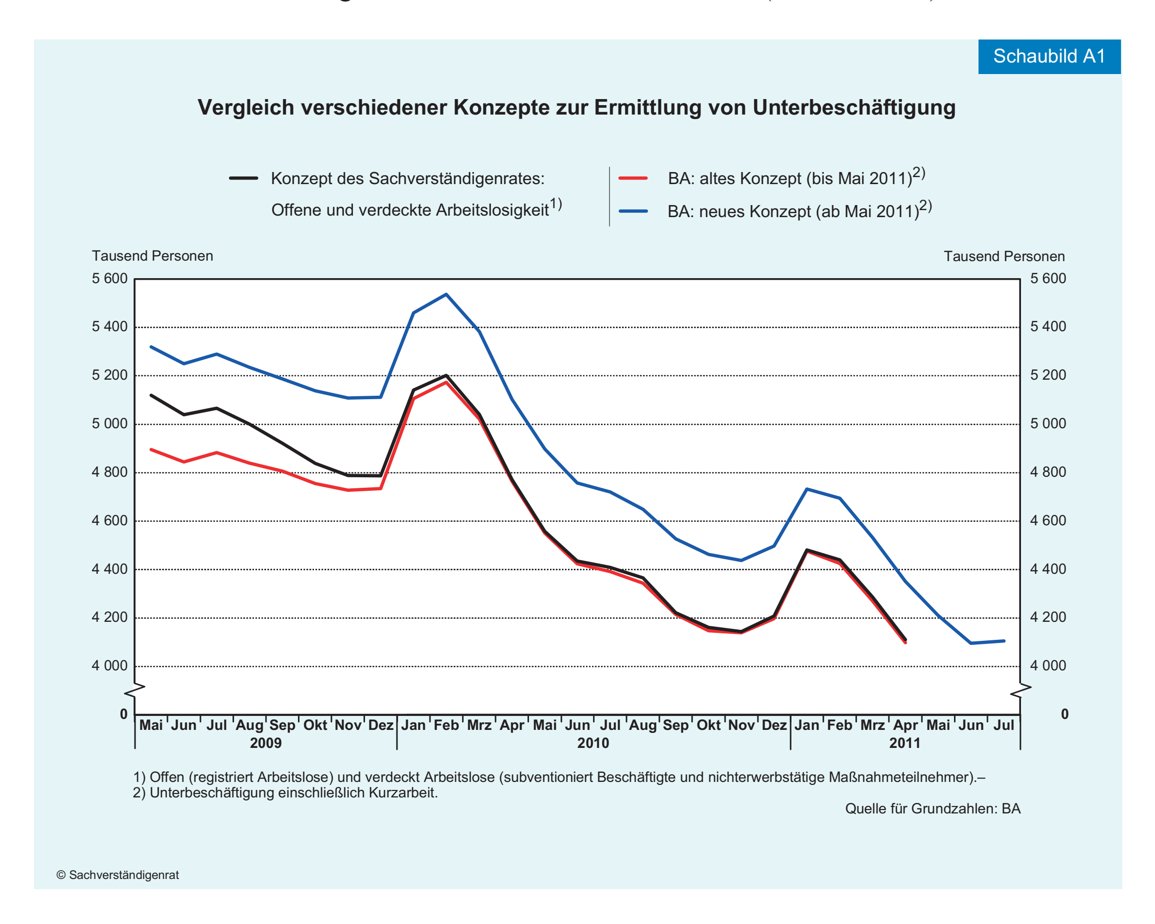
Eine weitere Abweichung gibt es hinsichtlich der erfassten Maßnahmen. In den Berechnungen des Sachverständigenrates wurden die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit sowie die im Zuge der Umstellung der Arbeitsmarktpolitik im Mai 2009 geänderten Regelungen der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen – beide Maßnahmen befinden sich in der Restabwicklung – als zusätzliche Komponenten der verdeckten Arbeitslosigkeit berücksichtigt.

Dagegen wird wiederum nur beim Konzept der Bundesagentur für Arbeit und zwar sowohl bei der Konzeption vor Weiterentwicklung als auch danach der Beschäftigungszuschuss und die geförderte Selbstständigkeit mit berücksichtigt.

8. Da sich die beiden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen in der Restabwicklung befinden und sich die darunter fallenden Personen von 182 000 Personen im Mai 2009 auf zunächst 8 000 Personen im Januar 2010 verringert hat und seit Januar 2011 bei Null liegt, kam es rein rechnerisch im Zeitraum von Mai 2009 bis Januar 2010 zu einer deutlichen quantitativen Annäherung beider Berechnungsweisen.

Vom personenmäßigen Umfang aus betrachtet, sind die Komponenten der Rente wegen Arbeitslosigkeit in etwa so hoch wie die Summe aus dem Beschäftigungszuschuss, der

geförderten Selbstständigkeit und der unterstellten Anzahl von Personen, die an einer beruflichen Weiterbildung in Teilzeit teilnehmen. Ingesamt betrachtet ist somit der rein rechnerische Unterschied zwischen der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit nach dem Konzept des Sachverständigenrates und nach dem Unterbeschäftigungskonzept der Bundesagentur für Arbeit (altes Konzept) seit Januar 2010 nur noch relativ gering. Im Jahresdurchschnitt 2010 lag die Differenz bei 15 000 Personen (Schaubild A1).



9. Das Unterbeschäftigungskonzept der Bundesagentur für Arbeit wurde zuletzt im Mai 2011 durch die Berücksichtigung neuer statistischer Daten rückwirkend bis Januar 2008 überarbeitet und erweitert (Hartmann, 2011). Hinzugefügt wurden die seit dem Jahr 2009 mögliche öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen der Bürgerarbeit (Beschäftigungsphase). Zudem standen mit der Statistik der gemeldeten erwerbsfähigen Personen neue Informationen zur Verfügung, sodass bisher teilweise bestehende Datenlücken geschlossen werden konnten. Das Konzept wurde vor allem an drei Stellen verändert:

– Bei den vorruhestandsähnlichen Regelungen stehen jetzt nicht nur wie bisher für Bezieher von Arbeitslosengeld (§ 428 SGB III), sondern auch für Nichtleistungsempfänger (§ 252 Absatz 8 SGB VI) und Bezieher von Arbeitslosengeld II (§ 65 Absatz 4 SGB II i.V.m. § 428 SGB III) statistische Daten zur Verfügung.

– Statistisch erweitert wurde auch der erfasste Personenkreis beim Merkmal der (kurzfristigen) Arbeitsunfähigkeit. Bisher lagen hierfür nur Daten über die Arbeitslosengeld-Empfänger (nach § 126 SBG III) vor. Mit Einführung der neuen Statistik

der gemeldeten erwerbsfähigen Personen umfasst dieses Merkmal nunmehr auch Empfänger von Grundsicherungsleistungen und Nichtleistungsempfänger.

- Künftig können zudem arbeitsmarktpolitische Instrumente in die Statistik der Unterbeschäftigung einbezogen werden, die nicht von Arbeitsagenturen oder Jobcentern vergeben werden – beispielsweise vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angebotene Integrationskurse.

Im Ergebnis hatte die Erweiterung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Folge, dass das Niveau der Unterbeschäftigung nach dem aktualisierten Konzept im Dezember 2010 mit 4,40 Millionen Personen um 308 000 Personen über dem nach dem alten Konzept. Im weiteren Zeitverlauf wird sich allerdings der Abstand zwischen beiden Unterbeschäftigungskonzepten verringern, da vorruhestandsähnliche Regelungen auslaufen, mit der Folge, dass die Unterbeschäftigung nach dem neuen Konzept der Bundesagentur für Arbeit stärker abnehmen wird als nach den Berechnungen bis Mai 2011. Zwischen Dezember 2008 und Dezember 2010 sank die nach dem alten Konzept ermittelte Unterbeschäftigung um 37 000 Personen, während die nach dem aktualisierten Konzept ermittelte Unterbeschäftigung um 194 000 Personen zurückging.

Literatur

Hartmann, M. (2011) *Weiterentwicklung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung*, Methodenbericht der Statistik der BA, Mai 2011, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

B. Berechnung der Arbeitseinkommensquote

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 459 ff.

Tabelle B1

Entwicklung der Arbeitseinkommensquote[1)]

Jahr[2)]	Arbeits-einkommens-quote (3) + (4) minus (5) bis (9)		Effekte						
			F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7
			Bruttolöhne und -gehälter je Arbeit-nehmer[3)]	Effekt der Arbeit-geber-beiträge[4)]	Produk-tivitäts-effekt[5)]	Terms-of-Trade-Effekt[6)]	„Preiseffekt“ der inländischen Ver-wendung[7)]	Abschrei-bungs-effekt[8)]	Effekt der Netto-produktions-abgaben[9)]
	vH	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1991	77,9	.	.	.	.	.	.	.	.
1992	79,4	+ 1,9	+ 10,2	+ 0,1	+ 3,2	+ 0,8	+ 4,6	– 0,2	– 0,3
1993	80,3	+ 1,2	+ 4,3	– 0,3	+ 0,2	+ 0,5	+ 3,5	– 0,6	– 0,7
1994	79,3	– 1,3	+ 1,9	+ 1,0	+ 1,9	+ 0,2	+ 2,3	+ 0,0	– 0,2
1995	79,1	– 0,3	+ 2,9	+ 0,5	+ 1,2	+ 0,4	+ 1,6	– 0,0	+ 0,5
1996	78,7	– 0,5	+ 1,2	– 0,1	+ 1,2	– 0,1	+ 0,7	– 0,1	– 0,1
1997	78,0	– 1,0	+ 0,1	+ 0,6	+ 1,8	– 0,4	+ 0,6	– 0,1	– 0,3
1998	78,2	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,1	– 0,0	– 0,3
1999	79,2	+ 1,4	+ 1,3	– 0,3	+ 0,4	+ 0,1	– 0,0	– 0,1	– 0,9
2000	80,3	+ 1,3	+ 1,4	+ 0,5	+ 1,4	– 1,2	+ 0,6	– 0,3	– 0,0
2001	79,9	– 0,4	+ 1,9	– 0,3	+ 1,3	+ 0,0	+ 1,0	– 0,1	– 0,1
2002	79,8	– 0,1	+ 1,4	– 0,1	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,6	– 0,1	– 0,2
2003	79,4	– 0,5	+ 1,1	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,1	– 0,3
2004	76,2	– 4,0	+ 0,5	– 0,2	+ 2,6	+ 0,1	+ 1,0	+ 0,4	+ 0,4
2005	74,9	– 1,8	+ 0,3	– 0,4	+ 1,1	– 0,6	+ 1,3	+ 0,0	+ 0,0
2006	72,1	– 3,7	+ 0,8	+ 0,2	+ 3,9	– 0,5	+ 0,8	+ 0,4	+ 0,1
2007	71,3	– 1,2	+ 1,5	– 0,6	+ 1,3	+ 0,1	+ 1,5	– 0,0	– 0,8
2008	73,0	+ 2,5	+ 2,3	– 0,2	– 0,5	– 0,7	+ 1,4	– 0,4	– 0,1
2009	76,7	+ 5,0	– 0,3	+ 0,4	– 4,4	+ 1,4	– 0,2	– 0,9	– 0,6
2010	74,8	– 2,4	+ 2,2	– 0,1	+ 2,8	– 0,6	+ 1,3	+ 0,6	+ 0,4
2011	75,8	+ 1,2	+ 3,2	– 0,2	+ 1,7	– 1,7	+ 2,0	+ 0,2	– 0,4

1) Gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen in vH des Volkseinkommens (Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten). Berechnung der Spalte (2) durch multiplikative Verknüpfung.– 2) Jahre 2008 bis 2010 vorläufige Ergebnisse; Jahr 2011 eigene Schätzung.– 3) Lohnfaktor; Inländerkonzept.– 4) Sozialbeitragsfaktor; tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber.– 5) Produktivitätsfaktor; Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität).– 6) Terms-of-Trade-Faktor; Realwert des Nationaleinkommens im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben).– 7) Deflator.– 8) Abschreibungsfaktor; Erhöhung der Abschreibungskosten: (–).– 9) Nettoproduktionsabgabenfaktor.

C. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 463 ff.

Tabelle C1

Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten und der Löhne

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Ergebnisse

Jahr	Durchschnitts-produktivität der Arbeit (unbereinigt)	Durchschnitts-produktivität der Arbeit, beschäftigungs-bereinigt (1) + (5) * (1 – (6) / 100)	Grenzpro-duktivität der Arbeit, beschäf-tigungsbereinigt (2) + (7)	Lohnpolitischer Verteilungs-spielraum (3) + (10)	„Verteilungs-spielraum“ (+) nicht aus-geschöpft (–) überzogen (4) – (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	Prozentpunkte
1997	+ 2,28	+ 2,10	+ 1,76	+ 2,02	+ 0,61
1998	+ 1,12	+ 1,37	+ 1,03	+ 1,62	– 0,23
1999	+ 0,89	+ 1,22	+ 0,89	+ 1,09	– 1,76
2000	+ 2,74	+ 2,85	+ 2,49	+ 1,82	– 0,17
2001	+ 2,48	+ 2,15	+ 1,75	+ 2,87	+ 0,92
2002	+ 1,41	+ 0,93	+ 0,47	+ 1,91	– 0,75
2003	+ 0,87	+ 0,44	– 0,06	+ 1,03	– 0,94
2004	+ 0,84	+ 0,95	+ 0,43	+ 1,51	+ 0,59
2005	+ 1,20	+ 1,02	+ 0,50	+ 1,12	+ 0,21
2006	+ 3,64	+ 3,66	+ 3,19	+ 3,50	+ 2,60
2007	+ 1,68	+ 2,25	+ 1,87	+ 3,50	+ 2,32
2008	– 0,13	+ 0,32	+ 0,03	+ 0,80	– 1,94
2009[1]	– 2,49	– 3,48	– 3,69	– 2,51	– 4,52
2010	+ 1,37	+ 2,22	+ 2,03	+ 2,63	+ 1,04
2011[2]	+ 1,28	+ 1,89	+ 1,72	+ 2,13	+ 0,19

Grunddaten

Jahr	Arbeitsvolumen	HP-Filter Lohnquote[3]		Nominale Tariflöhne je Stunde[4]	Nominale Effektiv-löhne je Stunde	Deflator des Brutto-inlands-produkts	Verbraucher-preisindex[5]
		Niveau	vH				
	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1997	– 0,53	66,33	– 0,34	+ 1,4	+ 0,70	+ 0,26	+ 1,93
1998	+ 0,74	66,11	– 0,33	+ 1,9	+ 1,32	+ 0,59	+ 1,00
1999	+ 0,97	65,89	– 0,33	+ 2,8	+ 1,93	+ 0,20	+ 0,55
2000	+ 0,31	65,65	– 0,36	+ 2,0	+ 2,73	– 0,67	+ 1,42
2001	– 0,94	65,39	– 0,40	+ 2,0	+ 3,04	+ 1,12	+ 1,94
2002	– 1,38	65,09	– 0,45	+ 2,7	+ 2,00	+ 1,44	+ 1,48
2003	– 1,24	64,76	– 0,50	+ 2,0	+ 1,55	+ 1,09	+ 1,04
2004	+ 0,32	64,42	– 0,53	+ 0,9	+ 0,61	+ 1,08	+ 1,65
2005	– 0,51	64,09	– 0,52	+ 0,9	+ 0,66	+ 0,61	+ 1,52
2006	+ 0,06	63,79	– 0,47	+ 0,9	+ 0,95	+ 0,31	+ 1,60
2007	+ 1,56	63,55	– 0,38	+ 1,2	+ 1,34	+ 1,63	+ 2,26
2008	+ 1,21	63,37	– 0,28	+ 2,7	+ 2,26	+ 0,77	+ 2,60
2009[1]	– 2,71	63,23	– 0,21	+ 2,0	+ 3,02	+ 1,18	+ 0,38
2010	+ 2,29	63,12	– 0,18	+ 1,6	+ 0,00	+ 0,60	+ 1,12
2011[2]	+ 1,66	63,01	– 0,17	+ 1,9	+ 2,76	+ 0,41	+ 2,30

1) Krisenbedingte Sondereffekte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Arbeitseinkommen in Relation zur Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten.– 4) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 5) Verbraucherpreisindex für Deutschland (2005 = 100).

V. Statistischer Anhang

Allgemeine Bemerkungen und Hinweise

Die in den nachfolgenden Tabellen veröffentlichten Ergebnisse sind mit wenigen Ausnahmen – wie auch die statistischen Angaben im Textteil des Jahresgutachtens – amtlichen nationalen und internationalen Veröffentlichungen entnommen. Die Quellen wurden bei den jeweiligen Tabellen vermerkt, soweit sie nicht vom Statistischen Bundesamt stammen.

Statistischer Anhang, Konjunkturindikatoren und Zeitreihen im Internet

Die im Statistischen Anhang abgebildeten Zeitreihen enthalten aus drucktechnischen Gründen Lücken. Die vollständigen Zeitreihen finden Sie auf der Internetseite des Sachverständigenrates im Format Microsoft ® Excel.

Seit Mai 2005 bietet der Sachverständigenrat darüber hinaus auf seiner Homepage ein umfangreiches Angebot von Schaubildern zu wichtigen nationalen und internationalen Konjunkturindikatoren an, die ständig aktuell gehalten werden. Diese Schaubilder können einschließlich der dazugehörenden Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel heruntergeladen werden.

Internetadressen des Sachverständigenrates für das Herunterladen von Daten:

A. Konjunkturindikatoren

Internationale Konjunkturindikatoren:
www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/statistik/internationale_konjunkturindikatoren

Konjunkturindikatoren für Deutschland:
www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/statistik/konjunkturindikatoren_fuer_deutschland

B. Zeitreihen

Internationale Zeitreihen:
www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/statistik/internationale_zeitreihen

Zeitreihen für Deutschland:
www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/statistik/zeitreihen_fuer_deutschland

Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang

Seite

A. Internationale Tabellen

B. Tabellen für Deutschland

I. Makroökonomische Grunddaten

Tabelle 1*

Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern

Land/Ländergruppe	Bevölkerung		Erwerbstätige		Beschäftigte Arbeitnehmer		Standardisierte Arbeitslosenquote[1]	
	1960	2010	1960	2010	1960	2010	2000	2010[2]
	Tausend Personen						vH	
Belgien	9 154	10 883	3 470	4 571	2 835	3 845	*6,9*	*8,3*
Deutschland[3]	55 433	81 757	26 247	40 506	20 257	36 018	*7,5*	*7,1*
Estland	1 216	1 340	.	573	.	526	*13,6*	*16,9*
Finnland	4 430	5 363	2 097	2 427	1 434	2 154	*9,8*	*8,4*
Frankreich	46 621	64 848	19 667	26 765	14 759	24 316	*9,0*	*9,8*
Griechenland	8 354	11 305	3 386	4 743	1 093	3 115	*11,2*	*12,6*
Irland	2 835	4 476	1 078	1 848	674	1 531	*4,2*	*13,7*
Italien	50 200	60 468	20 385	24 452	11 966	18 661	*10,1*	*8,4*
Luxemburg	314	506	132	220	94	200	*2,2*	*4,5*
Malta	328	416	.	167	.	147	*6,7*	*6,9*
Niederlande	11 483	16 612	4 486	8 515	3 809	7 322	*3,1*	*4,5*
Österreich	7 047	8 388	3 218	.	2 282	.	*3,6*	*4,4*
Portugal	8 682	10 637	3 240	4 978	2 343	4 348	*4,0*	*12,0*
Slowakei	3 994	5 430	.	2 318	.	1 947	*18,8*	*14,4*
Slowenien	1 580	2 049	.	967	.	794	*6,7*	*7,3*
Spanien	30 583	46 073	11 536	18 729	6 984	16 190	*11,1*	*20,1*
Zypern	573	804	.	392	.	325	*4,9*	*6,3*
Euro-Raum[4]	**242 828**	**331 355**	**98 943**	**142 169**	**68 530**	**121 438**	***8,5***	***10,1***
Bulgarien	7 867	7 534	.	…	1 774	.	*16,4*	*10,2*
Dänemark	4 581	5 546	2 170	2 744	1 656	2 572	*4,3*	*7,4*
Lettland	2 121	2 239	.	943	.	834	*13,7*	*18,7*
Litauen	2 779	3 287	.	1 344	.	1 197	*16,4*	*17,8*
Polen	29 561	38 187	.	15 961	.	12 327	*16,1*	*9,6*
Rumänien	18 403	21 431	9 538	…	.	.	*7,3*	*7,3*
Schweden	7 480	9 378	3 599	4 525	2 966	4 275	*5,6*	*8,4*
Tschechische Republik	9 660	10 517	.	4 987	.	4 070	*8,7*	*7,3*
Ungarn	9 984	10 000	.	3 781	.	3 461	*6,4*	*11,2*
Vereinigtes Königreich	52 372	61 990	24 823	29 035	23 060	24 852	*5,4*	*7,8*
Europäische Union[4]	**387 636**	**501 465**	**.**	**205 489**	**.**	**175 025**	***8,7***	***9,7***
Türkei	27 755	73 003	11 833	22 594	.	12 688	*5,2*	*11,8*
Schweiz	5 328	7 786	2 717	…	2 596	3 978	*1,8*	*3,9*
Japan	94 100	127 385	44 360	62 560	23 695	53 951	*4,7*	*5,1*
Vereinigte Staaten	180 760	310 106	65 778	139 064	55 907	132 515	*4,0*	*9,6*

1) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.– 2) Vorläufige Ergebnisse.– 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2011.

Quellen: EU, nationale Veröffentlichungen, OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 2*

Bruttoinlandsprodukt, Konsumausgaben und Bruttoanlageinvestitionen in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Land/Ländergruppe	Bruttoinlands-produkt		Private Konsumausgaben[2)]		Konsumausgaben des Staates		Bruttoanlage-investitionen	
	1980	2010	1980	2010	1980	2010	1980	2010
Belgien	.	2,3	.	4,3	.	0,2	.	0,6
Deutschland[3)]	1,4	3,7	1,5	0,6	3,5	1,7	2,3	5,5
Estland	.	2,3	.	– 1,7	.	– 1,1	.	– 9,1
Finnland	5,4	3,6	2,5	2,7	4,6	0,6	10,8	2,8
Frankreich	1,6	1,5	1,4	1,4	3,1	1,2	3,1	– 1,2
Griechenland	0,7	– 3,5	0,5	– 3,6	.	– 7,2	.	–15,0
Irland	.	– 0,4	.	– 0,9	.	– 3,1	.	–25,1
Italien	3,4	1,3	6,0	1,0	2,6	– 0,6	6,9	2,5
Luxemburg	.	2,7	.	2,1	.	2,9	.	3,0
Malta	.	2,7	.	– 1,4	.	0,9	.	11,7
Niederlande	3,3	1,7	.	0,4	8,9	1,0	0,1	– 4,4
Österreich	1,8	2,3	2,3	2,2	2,0	– 0,2	3,6	0,1
Portugal	.	1,4	.	2,3	.	1,3	.	– 4,9
Slowakei	.	4,0	.	– 0,3	.	0,1	.	3,6
Slowenien	.	1,4	.	– 0,7	.	1,5	.	– 8,3
Spanien	.	– 0,1	.	1,2	.	– 0,7	.	– 7,6
Zypern	.	1,1	.	0,8	.	0,5	.	– 7,9
Euro-Raum[4)]	**.**	**1,8**	**.**	**0,9**	**.**	**0,4**	**.**	**– 0,8**
Bulgarien	.	0,2	.	– 1,2	.	– 1,0	.	–16,5
Dänemark	– 0,5	1,7	– 3,2	2,3	4,1	0,7	– 5,0	– 3,3
Lettland	4,1	– 0,3	.	0,4	.	– 9,7	.	–12,2
Litauen	.	1,4	.	– 4,9	.	– 3,3	.	1,0
Polen	.	3,9	.	3,2	.	4,4	.	– 0,2
Rumänien	.	– 1,9	.	– 1,6	.	– 5,8	.	– 7,3
Schweden	.	5,6	.	3,7	.	2,2	.	6,6
Tschechische Republik	.	2,7	.	0,6	.	0,6	.	0,1
Ungarn	.	1,3	0,7	– 2,2	.	– 2,1	– 5,4	– 9,7
Vereinigtes Königreich	– 2,1	1,8	0,0	0,7	1,6	1,0	– 4,7	3,7
Europäische Union[4)]	**.**	**1,9**	**.**	**0,9**	**.**	**0,6**	**.**	**– 0,4**
Türkei	– 2,4	9,0	5,9	6,7	.	2,0	.	29,9
Schweiz	.	2,7	.	1,7	.	0,8	.	7,5
Japan	.	4,0	– 4,8	1,8	.	2,2	3,5	– 0,2
Vereinigte Staaten[5)]	– 0,3	3,0	– 0,4	2,0	1,9	0,7	– 6,5	2,6

1) Reale Werte.– 2) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2011.– 5) Ohne Bruttoinvestitionen des Staates.

Quellen: EU, OECD, Weltbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 3*

Ausrüstungsinvestitionen, Bauten, Exporte und Importe in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Land/Ländergruppe	Ausrüstungs-investitionen		Bauten		Exporte[2)]		Importe[2)]	
	1980	2010	1980	2010	1980	2010	1980	2010
Belgien	–52,1	– 1,0	10,8	– 2,4	.	15,1	.	15,6
Deutschland[3)]	2,4	10,5	1,9	2,2	5,5	13,7	3,1	11,7
Estland	.	12,9	.	–20,9	.	22,5	.	20,6
Finnland	19,1	– 5,2	6,5	2,6	8,1	8,6	8,6	7,4
Frankreich	6,2	4,1	1,0	– 5,9	2,8	9,7	5,2	8,8
Griechenland	– 0,4	–23,5	–19,7	–12,5	11,1	4,2	9,3	– 7,2
Irland	– 6,1	–15,0	– 3,4	–36,5	.	6,3	.	2,7
Italien	12,6	10,5	2,0	– 3,6	– 8,4	9,1	5,6	10,5
Luxemburg	23,9	4,4	7,0	2,8	.	2,8	.	4,6
Malta	.	.	.	.	.	18,3	.	12,9
Niederlande	3,1	7,6	3,5	–11,8	2,6	10,8	1,0	10,6
Österreich	9,7	1,8	– 1,0	– 3,4	3,7	8,3	5,7	8,0
Portugal	11,5	– 4,6	-18,7	– 4,9	.	8,8	.	5,1
Slowakei	.	7,9	.	0,9	.	16,4	.	14,9
Slowenien	.	7,1	.	–15,7	.	9,5	.	7,2
Spanien	3,7	1,8	– 0,5	–11,1	.	10,3	.	5,4
Zypern	.	–12,0	.	– 6,0	.	0,6	.	3,1
Euro-Raum[4)]	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**10,1**	**.**	**9,3**
Bulgarien	.	–18,4	.	–15,5	.	16,2	.	4,5
Dänemark	18,2	2,3	–14,3	–11,5	20,7	3,8	9,3	3,9
Lettland	.	.	.	.	.	11,5	.	11,5
Litauen	.	14,7	.	– 7,4	.	17,4	.	17,3
Polen	.	– 9,0	.	2,7	.	12,1	.	13,9
Rumänien	.	– 2,0	.	–15,5	.	13,1	.	11,6
Schweden	9,9	11,6	– 0,7	2,9	.	11,1	.	12,7
Tschechische Republik	.	–10,5	.	– 1,5	.	16,4	.	16,0
Ungarn	.	1,0	.	–10,0	0,6	14,3	– 1,1	12,8
Vereinigtes Königreich	– 6,2	8,6	12,8	0,2	– 0,3	5,2	– 3,4	8,8
Europäische Union[4)]	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**10,1**	**.**	**9,6**
Türkei	–58,3	40,4	0,3	16,9	.	3,4	.	20,7
Schweiz	11,1	4,6	9,1	4,6	.	8,4	.	7,3
Japan	3,9	.	– 2,5	.	23,4	23,9	– 3,7	9,8
Vereinigte Staaten[5)]	– 3,9	13,9	– 7,4	– 8,3	10,8	11,3	– 6,6	12,5

1) Reale Werte.– 2) Waren und Dienstleistungen. – 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2011.– 5) Ohne Bruttoinvestitionen des Staates.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 4*

Nationale und Harmonisierte Verbraucherpreisindizes in der Europäischen Union[1] und in ausgewählten Ländern

2005 = 100

Land/Ländergruppe	Nationaler Verbraucherpreisindex					Harmonisierter Verbraucherpreisindex				
	1960	1980	1990	2000	2010	1996	2000	2002	2004	2010
Belgien	17,2	47,1	73,5	90,1	110,6	85,3	90,7	94,3	97,5	111,4
Deutschland[2]	31,3	66,2	85,7	92,7	108,2	88,6	92,4	95,4	98,1	108,4
Estland	.	.	.	84,0	126,4	66,0	84,0	92,0	96,1	127,0
Finnland	8,7	40,8	78,3	94,2	109,7	87,3	93,4	97,8	99,2	110,5
Frankreich	11,2	41,7	76,8	91,0	107,8	86,6	90,5	93,9	98,1	108,8
Griechenland	1,3	6,1	34,9	84,6	117,2	72,7	84,2	90,7	96,6	117,7
Irland	5,5	31,3	65,5	84,1	107,3	75,7	84,5	92,0	97,9	105,4
Italien	4,6	24,6	61,6	88,7	109,9	81,8	88,6	93,1	97,8	110,6
Luxemburg	19,0	46,7	71,9	89,2	111,5	81,2	87,1	91,0	96,4	113,1
Malta	23,5	53,4	66,7	88,6	112,4	78,0	88,6	93,1	97,5	112,4
Niederlande	17,8	54,7	69,5	88,4	107,9	80,4	87,1	95,1	98,5	107,6
Österreich	19,5	50,9	71,9	90,4	109,5	87,2	91,2	94,8	97,9	109,5
Portugal	1,4	11,0	53,3	85,5	109,0	78,1	85,5	92,5	97,9	108,9
Slowakei	.	.	.	75,2	115,2	53,7	75,3	83,5	97,3	112,2
Slowenien	.	.	.	76,6	115,2	56,5	76,4	89,1	97,6	115,6
Spanien	3,2	23,9	58,3	85,3	112,4	77,9	85,5	91,0	96,7	112,9
Zypern	15,7	37,3	60,0	87,3	112,9	78,7	88,3	92,5	98,0	112,0
Euro-Raum[3]	**10,8**	**39,5**	**74,6**	**.**	**.**	**84,2**	**89,5**	**93,8**	**97,9**	**109,9**
Bulgarien	.	.	0,0	77,1	137,5	.	76,4	86,8	94,3	136,6
Dänemark	9,2	41,4	73,4	90,7	111,1	84,3	91,2	95,6	98,3	110,8
Lettland	.	.	.	82,0	138,6	69,3	81,9	85,6	93,6	137,9
Litauen	.	.	.	95,8	128,8	80,2	95,5	97,3	97,4	128,6
Polen	.	.	8,0	87,3	115,2	57,6	87,4	93,8	97,9	115,6
Rumänien	.	.	.	43,2	135,0	5,0	91,2	71,1	91,7	135,2
Schweden	9,9	35,7	74,1	93,0	107,9	87,5	91,7	95,9	99,2	110,8
Tschechische Republik	.	.	.	89,5	115,0	72,2	90,6	96,1	98,4	113,7
Ungarn	.	4,4	12,1	75,2	130,0	46,0	75,3	86,5	96,6	129,7
Vereinigtes Königreich	6,5	34,8	65,7	88,7	114,5	88,1	93,1	95,4	98,0	114,5
Europäische Union	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**73,9**	**88,5**	**93,6**	**97,8**	**111,9**
Australien	9,2	31,7	69,2	86,1	115,8	.	.	.	.	.
Japan	18,6	76,8	94,1	102,2	99,6	.	.	.	.	.
Kanada	15,2	42,2	66,9	88,2	111,7	.	.	.	.	.
Norwegen	10,1	34,9	72,8	91,7	111,9	84,3	92,8	96,1	98,5	111,8
Schweiz	25,1	56,7	79,1	95,9	104,5	.	.	.	.	.
Türkei	.	0,0	0,1	29,3	153,1	3,5	29,1	67,1	92,5	151,4
Vereinigte Staaten	15,2	42,2	66,9	88,2	111,7	.	.	.	.	.

1) Gebietsstand: 1.1.2011.– 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 3) Ab 2007 Nachweis nur als Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

Quellen: EU, IWF, OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 5*

Handels- und Leistungsbilanzsaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates in ausgewählten Ländern

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)

Land	1970	1990	2000	2010	1970	1990	2000	2010
	Saldo der Handelsbilanz[2]				**Saldo der Leistungsbilanz**			
Australien	– 0,2	– 1,0	– 1,1	1,2	– 1,3	– 4,8	– 3,7	– 2,6
Belgien	2,2	1,6	2,9	3,2	.	3,2	4,3	1,3
Dänemark	– 3,7	4,6	6,0	5,6	.	0,4	1,6	5,5
Deutschland[1]	7,4	3,8	2,9	6,2	.	2,8	– 1,7	5,7
Finnland	– 1,9	– 1,6	9,1	2,7	.	– 5,0	8,2	2,9
Frankreich	0,2	– 1,4	1,0	– 2,5	.	– 0,8	1,4	– 2,2
Griechenland	– 8,5	–12,1	–13,5	– 8,5	.	– 5,0	– 7,8	–10,4
Irland	– 8,2	4,8	13,3	19,0	.	– 0,8	0,0	– 0,7
Italien	0,2	0,2	1,0	– 1,8	.	– 1,4	– 0,6	– 3,5
Japan	1,2	0,9	1,5	1,1	0,9	1,5	2,6	3,6
Luxemburg	20,3	13,3	21,1	35,2	.	-	13,2	7,8
Niederlande	– 2,2	3,8	5,5	8,0	0,3	2,7	1,9	7,7
Norwegen	– 0,6	6,5	17,0	13,7	.	3,5	15,0	12,9
Österreich	0,3	0,0	1,8	5,1	– 0,5	0,8	– 0,5	2,6
Portugal	– 5,3	– 7,1	–11,1	– 7,2	.	– 0,2	–10,4	– 9,7
Schweden	– 0,1	0,7	6,3	5,9	.	– 2,2	3,8	6,3
Schweiz	– 0,2	1,8	5,8	12,0	.	3,5	12,0	14,7
Spanien	– 0,9	– 3,2	– 3,1	– 2,2	.	– 3,5	– 4,0	– 4,5
Vereinigte Staaten	0,4	– 1,3	– 3,8	– 3,5	0,2	– 1,4	– 4,2	– 3,2
Vereinigtes Königreich	0,8	– 2,1	– 1,8	– 3,3	1,6	– 3,8	– 2,6	– 2,5
	Finanzierungssaldo des Staates				**Schuldenstand des Staates**			
Australien	– 0,6	– 2,1	0,4	– 5,9	.	21,6	24,6	25,3
Belgien	– 3,5	– 6,8	– 0,1	– 4,2	61,9	125,8	113,7	100,7
Dänemark	.	– 1,3	2,2	– 2,9	.	72,2	60,4	55,5
Deutschland[1]	0,5	– 1,9	1,1	– 4,3	17,5	40,4	60,4	87,0
Finnland	4,4	5,4	6,8	– 2,8	.	16,4	52,5	57,4
Frankreich	.	– 2,4	– 1,5	– 7,0	40,4	38,6	65,6	94,1
Griechenland	0,6	–14,0	– 3,7	–10,4	.	.	115,3	147,3
Irland	– 3,7	– 2,8	4,8	–32,4	.	.	39,4	102,4
Italien	– 3,2	–11,4	– 0,9	– 4,5	55,2	97,6	121,6	126,8
Japan	1,7	2,0	– 7,6	– 8,1	11,2	63,9	135,4	199,7
Luxemburg	.	4,3	6,0	– 1,7	.	-	9,2	19,7
Niederlande	– 3,1	– 5,3	2,0	– 5,3	65,3	87,5	63,9	71,4
Norwegen	2,8	2,1	15,4	10,5	38,6	27,2	32,7	49,5
Österreich	– 0,6	– 2,1	0,4	– 5,9	18,5	57,3	71,1	78,6
Portugal	.	– 5,6	– 2,9	– 9,2	.	.	60,2	103,1
Schweden	4,8	3,4	3,6	– 0,3	29,0	46,3	64,3	49,1
Schweiz	.	– 0,1	0,1	0,5	.	31,1	52,4	40,2
Spanien	0,6	– 4,1	– 1,0	– 9,2	.	47,7	66,5	66,1
Vereinigte Staaten	– 2,1	– 4,3	1,5	–10,6	46,4	63,1	54,5	93,6
Vereinigtes Königreich	3,0	– 2,0	3,7	–10,3	69,5	32,3	45,1	82,4

1) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 2) Ausfuhr und Einfuhr von Waren und Dienstleistungen: fob (free on board).

Quelle: OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 6*

Bilaterale Wechselkurse für ausgewählte Währungen[1)2)]

1 DM/ECU/EUR = ... WE

Jahr	Vereinigte Staaten	Japan	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Norwegen	Schweiz	Kanada	Australien	Neuseeland	China	Türkei[3)]
	USD	JPY	DKK	SEK	GBP	NOK	CHF	CAD	AUD	NZD	CNY	TRY
1980	1,39233	315,044	7,82736	5,88097	0,598488	6,86548	2,32777	1,62609	.	.	.	.
1985	0,76309	180,559	8,01877	6,52133	0,588977	6,51104	1,85572	1,04204	1,09208	1,52805	.	.
1990	1,27343	183,660	7,85652	7,52051	0,713851	7,94851	1,76218	1,48540	1,63021	2,13185	.	.
1992	1,29810	164,223	7,80925	7,53295	0,737650	8,04177	1,81776	1,56863	1,76947	2,41277	.	.
1993	1,17100	130,147	7,59359	9,12151	0,779988	8,30954	1,73019	1,51070	1,72403	2,16581	.	.
1994	1,18952	121,322	7,54328	9,16307	0,775902	8,37420	1,62128	1,62470	1,62474	2,00211	.	.
1995	1,30801	123,012	7,32804	9,33192	0,828789	8,28575	1,54574	1,79483	1,76523	1,99337	.	.
1996	1,26975	138,084	7,35934	8,51472	0,813798	8,19659	1,56790	1,73147	1,62340	1,84678	.	.
1997	1,13404	137,076	7,48361	8,65117	0,692304	8,01861	1,64400	1,56920	1,52813	1,71485	.	.
1998	1,12109	146,415	7,49930	8,91593	0,676434	8,46587	1,62203	1,66506	1,78670	2,09694	.	.
1999	1,0658	121,320	7,4355	8,8075	0,65874	8,3104	1,6003	1,5840	1,6523	2,0145	.	447 237
2000	0,9236	99,470	7,4538	8,4452	0,60948	8,1129	1,5579	1,3706	1,5889	2,0288	7,6168	574 816
2001	0,8956	108,680	7,4521	9,2551	0,62187	8,0484	1,5105	1,3864	1,7319	2,1300	7,4131	1 102 425
2002	0,9456	118,060	7,4305	9,1611	0,62883	7,5086	1,4670	1,4838	1,7376	2,0366	7,8265	1 439 680
2003	1,1312	130,970	7,4307	9,1242	0,69199	8,0033	1,5212	1,5817	1,7379	1,9438	9,3626	1 694 851
2004	1,2439	134,440	7,4399	9,1243	0,67866	8,3697	1,5438	1,6167	1,6905	1,8731	10,2967	1 777 052
2005	1,2441	136,850	7,4518	9,2822	0,68380	8,0092	1,5483	1,5087	1,6320	1,7660	10,1955	1,6771
2006	1,2556	146,020	7,4591	9,2544	0,68173	8,0472	1,5729	1,4237	1,6668	1,9373	10,0096	1,8090
2007	1,3705	161,250	7,4506	9,2501	0,68434	8,0165	1,6427	1,4678	1,6348	1,8627	10,4178	1,7865
2008	1,4708	152,450	7,4560	9,6152	0,79628	8,2237	1,5874	1,5594	1,7416	2,0770	10,2236	1,9064
2009	1,3948	130,340	7,4462	10,6191	0,89094	8,7278	1,5100	1,5850	1,7727	2,2121	9,5277	2,1631
2010	1,3257	116,240	7,4473	9,5373	0,85784	8,0043	1,3803	1,3651	1,4423	1,8377	8,9712	1,9965

Jahr	Zypern	Tschechische Republik	Estland	Ungarn	Polen	Slowenien	Litauen	Lettland	Malta	Slowakei	Bulgarien	Rumänien[4)]
	CYP	CZK	EEK	HUF	PLN	SIT	LTL	LVL	MTL	SKK	BGN	RON
1992	0,58368	.	.	172,777	2,97484	105,188	.	.	0,412953	.	.	.
1993	0,58294	34,1690	15,4844	107,611	2,12217	132,486	5,08682	0,79360	0,447069	36,0317	.	.
1994	0,58393	34,1509	15,3930	125,030	2,70153	152,766	4,73191	0,66410	0,448620	38,1182	.	.
1995	0,59162	34,6960	14,9844	164,545	3,17049	154,880	5,23202	0,68954	0,461431	38,8649	.	.
1996	0,59190	34,4572	15,2730	193,758	3,42232	171,778	5,07899	0,69961	0,457684	38,9229	.	.
1997	0,58243	35,9304	15,7130	211,654	3,71545	180,986	4,53615	0,65940	0,437495	38,1129	.	.
1998	0,57934	36,0487	15,7481	240,573	3,91647	185,948	4,48437	0,66024	0,434983	39,5407	.	.
1999	0,57884	36,884	15,6466	252,77	4,2274	194,4732	4,2641	0,6256	0,4258	44,123	.	16 345
2000	0,57392	35,599	15,6466	260,04	4,0082	206,6127	3,6952	0,5592	0,4041	42,602	1,9477	19 922
2001	0,57589	34,068	15,6466	256,59	3,6721	217,9797	3,5823	0,5601	0,4030	43,300	1,9482	26 004
2002	0,57530	30,804	15,6466	242,96	3,8574	225,9772	3,4594	0,5810	0,4089	42,694	1,9492	31 270
2003	0,58409	31,846	15,6466	253,62	4,3996	233,8493	3,4527	0,6407	0,4261	41,489	1,9490	37 551
2004	0,58185	31,891	15,6466	251,66	4,5268	239,0874	3,4529	0,6652	0,4280	40,022	1,9533	40 510
2005	0,57683	29,782	15,6466	248,05	4,0230	239,5681	3,4528	0,6962	0,4299	38,599	1,9558	1,677
2006	0,57578	28,342	15,6466	264,26	3,8959	239,5961	3,4528	0,6962	0,4293	37,234	1,9558	1,809
2007	0,58263	27,766	15,6466	251,35	3,7837	.	3,4528	0,7001	0,4293	33,775	1,9558	1,787
2008	.	24,946	15,6466	251,51	3,5121	.	3,4528	0,7027	.	31,262	1,9558	1,906
2009	.	26,435	15,6466	280,33	4,3276	.	3,4528	0,7057	.	.	1,9558	2,163
2010	.	25,284	15,6466	275,48	3,9947	.	3,4528	0,7087	.	.	1,9558	1,997

1) Jahresdurchschnitte aus den täglichen Notierungen. Weitere Erläuterungen siehe Statistisches Beiheft 5 „Devisenkursstatistik“ zum Monatsbericht der Deutschen Bundesbank.– 2) Für die Wechselkurse der Länder des Euro-Raums siehe auch Tabelle 11* im Statistischen Anhang des JG 2002/03.– 3) Währungsumstellung mit Wirkung vom 1.1.2005; 1 000 000 TRL = 1 TRY.– 4) Währungsumstellung mit Wirkung vom 1.7.2005; 10 000 ROL = 1 RON. Zur Ermittlung des Jahresdurchschnitts wurden die Kurse von Januar bis Juni im Verhältnis 10 000 : 1 umgerechnet.

Quellen: EU, OECD, Weltbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 7*

Zinssätze in den Ländern der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern der OECD[1]

Prozent p.a.

Land/Ländergruppe	Kurzfristige Zinssätze[2]					Langfristige Zinssätze[3]				
	1980	1990	2000	2005	2010	1980	1990	2000	2005	2010
Belgien	14,33	9,81	x	x	x	11,90	10,01	5,59	3,43	3,46
Deutschland	9,54	8,43	x	x	x	8,49	8,70	5,26	3,35	2,74
Estland	.	.	5,68	2,38	1,57	.	.	10,48	4,17	…
Finnland	13,80	13,99	x	x	x	10,42	13,30	5,48	3,35	3,01
Frankreich	12,03	10,32	x	x	x	13,13	9,93	5,39	3,41	3,12
Griechenland	.	19,87	7,71	x	x	.	.	6,10	3,59	9,09
Irland	16,22	11,36	x	x	x	15,35	10,08	5,51	3,33	5,74
Italien	16,93	12,33	x	x	x	15,25	13,54	5,58	3,56	4,04
Luxemburg	14,33	9,81	x	x	x	7,44	8,52	5,52	2,41	3,17
Malta	.	.	4,89	3,18	x	.	.	5,75	4,56	4,19
Niederlande	10,54	8,68	x	x	x	10,14	8,92	5,40	2,41	3,17
Österreich	10,29	8,54	x	x	x	9,24	8,77	5,56	3,37	2,99
Portugal	16,34	16,90	x	x	x	21,73	15,40	5,59	3,39	3,23
Slowakei	.	.	8,57	2,93	x	.	.	8,33	3,52	3,87
Slowenien	.	.	10,94	4,03	x	.	.	.	3,81	3,83
Spanien	16,53	15,15	x	x	x	15,96	14,68	5,53	3,39	4,25
Zypern	.	.	6,44	4,25	x	.	.	7,55	5,16	4,60
Euro-Raum[4]	**.**	**10,37**	**4,39**	**2,19**	**0,81**	**.**	**10,87**	**5,44**	**3,42**	**3,62**
Bulgarien	.	.	4,63	3,62	4,12	.	.	.	3,87	6,01
Dänemark	16,83	11,17	5,00	2,22	1,25	18,94	10,63	5,64	3,40	2,93
Lettland	.	.	5,40	3,07	1,99	.	.	.	3,88	10,34
Litauen	.	.	8,64	2,43	1,80	.	.	.	3,70	5,57
Polen	.	.	18,77	5,28	3,92	.	.	11,79	5,22	5,78
Rumänien	.	.	50,71	8,35	6,51	.	.	.	.	7,34
Schweden	.	13,76	4,06	1,89	0,93	12,00	13,16	5,37	3,38	2,89
Tschechische Republik	.	.	5,37	2,01	1,31	.	.	6,94	3,54	3,88
Ungarn	.	.	11,39	7,16	6,18	.	20,00	8,55	6,60	7,28
Vereinigtes Königreich	16,75	14,81	6,19	4,76	0,70	13,78	11,80	5,33	4,46	3,36
Europäische Union[5]	**.**	**.**	**5,41**	**2,78**	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**3,82**
Türkei	.	.	38,88	15,87	7,81	.	51,94	37,72	25,21	11,65
Schweiz	5,77	8,92	3,17	0,81	0,19	4,76	6,45	3,93	2,74	2,20
Japan	10,69	7,77	0,28	0,06	0,23	9,13	7,52	1,76	1,39	1,18
Vereinigte Staaten	11,56	8,28	6,53	3,56	0,34	10,81	8,73	6,03	4,28	3,20

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Dreimonatsgeld. Für die Schweiz: Dreimonatsdepot bei Großbanken in Zürich.– 3) Umlaufrendite festverzinslicher Staatsschuldpapiere mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren. EU-15 und Euro-Raum ab 1990 in der Abgrenzung der Maastrichter Kriterien; für die Länder (außer Schweiz) ab 1992– 4) Gebietsstand: Ab 2001 einschließlich Griechenland, ab 2007 einschließlich Slowenien, ab 2008 einschließlich Malta und Zypern, ab 2009 einschließlich Slowakei.– 5) Gebietsstand: 1.1.2011.

Quellen: Deutsche Bundesbank, EU, EZB, OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 8*

Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland

	Bevölkerungsstand[1]					Bevölkerungsvorausberechnung[2]			
	1950	1970	1989	1991	2010	2020	2030	2050	2060
Nach Geschlecht	**Tausend Personen**								
insgesamt	**50 958**	**61 001**	**62 679**	**80 275**	**81 752**	**80 437**	**79 025**	**73 608**	**70 120**
Männer	23 801	29 072	30 236	38 839	40 112	39 563	38 941	36 312	34 747
Frauen	27 157	31 930	32 443	41 435	41 639	40 874	40 084	37 296	35 373
nach Altersgruppen									
0 bis unter 15	11 855	14 103	9 436	13 100	10 941	10 073	9 808	8 403	8 133
15 bis unter 20	3 689	4 022	3 635	4 194	4 140	3 635	3 421	3 077	2 882
20 bis unter 25	3 774	3 940	5 294	6 079	4 996	4 203	3 689	3 450	3 176
25 bis unter 40	10 178	13 132	14 591	19 348	14 760	14 748	13 369	12 010	11 441
40 bis unter 60	14 311	14 001	16 648	21 169	25 420	23 210	20 168	18 058	16 995
60 bis unter 65	2 345	3 685	3 461	4 352	4 649	5 901	6 241	5 185	4 619
65 und älter	4 806	8 119	9 614	12 033	16 844	18 668	22 330	23 424	22 876
nach Altersgruppen	**Anteile in vH**								
0 bis unter 15	*23,3*	*23,1*	*15,1*	*16,3*	*13,4*	*12,5*	*12,4*	*11,4*	*11,6*
15 bis unter 20	*7,2*	*6,6*	*5,8*	*5,2*	*5,1*	*4,5*	*4,3*	*4,2*	*4,1*
20 bis unter 25	*7,4*	*6,5*	*8,4*	*7,6*	*6,1*	*5,2*	*4,7*	*4,7*	*4,5*
25 bis unter 40	*20,0*	*21,5*	*23,3*	*24,1*	*18,1*	*18,3*	*16,9*	*16,3*	*16,3*
40 bis unter 60	*28,1*	*23,0*	*26,6*	*26,4*	*31,1*	*28,9*	*25,5*	*24,5*	*24,2*
60 bis unter 65	*4,6*	*6,0*	*5,5*	*5,4*	*5,7*	*7,3*	*7,9*	*7,0*	*6,6*
65 und älter	*9,4*	*13,3*	*15,3*	*15,0*	*20,6*	*23,2*	*28,3*	*31,8*	*32,6*
Jugendquotient '20'[3]	*50,8*	*52,1*	*32,7*	*33,9*	*30,3*	*28,5*	*30,4*	*29,7*	*30,4*
Altenquotient '65'[4]	*15,7*	*23,4*	*24,0*	*23,6*	*33,8*	*38,8*	*51,4*	*60,5*	*63,1*
	Tausend Personen								
Geburten	813	811	682	722	678	660	580	501	465
Gestorbene	529	735	698	911	859	948	990	1 077	1 018
Saldo	284	76	– 16	– 189	– 181	– 288	– 409	– 576	– 553
Geburtenhäufigkeit[5]	2 100	2 016	1 395	1 332	1 393	1 400	1 400	1 400	1 400
Lebenserwartung[6]	**Jahre**								
Männer									
0 Jahre (bei Geburt)	64,6	67,2	72,4	72,7	77,5	79,4	81,0	83,7	85,0
20 Jahre	50,3	50,0	53,5	53,7	58,1	59,7	61,2	63,8	65,1
40 Jahre	32,3	31,5	34,6	34,8	38,7	40,2	41,7	44,1	45,3
60 Jahre	16,2	15,0	17,6	17,8	21,2	22,4	23,5	25,6	26,6
80 Jahre	5,2	5,2	6,1	6,1	7,7	8,4	8,9	10,1	10,7
Frauen									
0 Jahre (bei Geburt)	68,5	73,4	78,9	79,1	82,6	84,3	85,7	88,1	89,2
20 Jahre	53,2	55,6	59,7	59,9	63,0	64,6	65,9	68,2	69,3
40 Jahre	34,7	36,4	40,3	40,4	43,4	44,9	46,1	48,4	49,4
60 Jahre	17,5	18,8	22,1	22,2	24,9	26,2	27,2	29,2	30,1
80 Jahre	5,6	6,0	7,7	7,7	9,1	9,8	10,4	11,7	12,3
Außenwanderungen[7)8]	**Tausend Personen**								
Zuzüge, insgesamt	96	1 043	1 134	1 199	798	.	.	.	.
Deutsche	.	67	367	274	115	.	.	.	.
Ausländer	.	976	767	925	684	.	.	.	.
Fortzüge, insgesamt	78	496	540	596	671	.	.	.	.
Deutsche	.	61	102	99	141	.	.	.	.
Ausländer	.	435	438	498	530	.	.	.	.
Saldo, insgesamt	18	547	594	603	128	200	200	200	200
Deutsche	.	6	265	175	– 26	.	.	.	.
Ausländer	.	542	329	428	154	.	.	.	.

1) Ab 1991 Bundesrepublik Deutschland einschließlich neue Bundesländer und Berlin-Ost. Stand: 31.12.– 2) Gemäß 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung („Mittlere“ Bevölkerung, Obergrenze; Variante 1-W2) auf der Basis 31.12.2005; Jahresendstände.– 3) Unter 20-Jährige bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH.– 4) 65-Jährige und Ältere bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH.– 5) Lebendgeborene je tausend Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren.– 6) Bei erreichtem Alter; errechnet aus den Sterbetafeln.– 7) Außenwanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland; 1950 ohne Saarland; Ergebnisse für 2010 vorläufig.– 8) Die Ergebnisse für 2008 bis 2010 sind nur eingeschränkt aussagefähig: Die den Wanderungsdaten zugrunde liegenden Meldungen der Meldebehörden enthalten zahlreiche Melderegisterbereinigungen, die infolge der Einführung der persönlichen Steuer-Identifikationsnummer durchgeführt worden sind.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 9*

Beschäftigung und Erwerbslosigkeit

Jahr[1]	Erwerbspersonen[2]	Erwerbstätige[3]				Erwerbslose[5]		Erwerbsquoten der Wohnbevölkerung		Nachrichtlich:
		Inländer	im Inland							Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
		insgesamt	insgesamt	davon: Arbeitnehmer	davon: Selbstständige[4]	insgesamt	Erwerbslosenquote[6]	insgesamt[7]	15- bis unter 65-Jährige[8]	
	Tausend Personen						vH			Tausend Personen
	Früheres Bundesgebiet									
1970	26 798	26 695	26 589	22 248	4 341	103	*0,4*	*44,2*	*66,2*	.
1971	26 943	26 811	26 710	22 617	4 093	132	*0,5*	*44,0*	*66,2*	.
1972	27 131	26 954	26 857	22 889	3 968	177	*0,7*	*44,0*	*66,8*	.
1973	27 479	27 271	27 181	23 303	3 878	208	*0,8*	*44,3*	*66,9*	.
1974	27 358	27 012	26 924	23 183	3 741	346	*1,3*	*44,1*	*66,6*	.
1975	26 947	26 334	26 248	22 652	3 596	613	*2,3*	*43,6*	*66,6*	20 065
1976	26 861	26 227	26 139	22 714	3 425	634	*2,4*	*43,7*	*66,2*	19 961
1977	26 884	26 284	26 198	22 902	3 296	600	*2,2*	*43,8*	*66,4*	19 973
1978	27 109	26 543	26 457	23 216	3 241	566	*2,1*	*44,2*	*66,4*	20 233
1979	27 533	27 049	26 968	23 800	3 168	484	*1,8*	*44,9*	*66,8*	20 719
1980	27 978	27 495	27 420	24 266	3 154	483	*1,7*	*45,4*	*67,1*	21 013
1981	28 329	27 531	27 453	24 329	3 124	798	*2,8*	*45,9*	*66,9*	20 786
1982	28 634	27 332	27 241	24 150	3 091	1 302	*4,5*	*46,5*	*66,9*	20 433
1983	28 934	27 084	26 993	23 936	3 057	1 850	*6,4*	*47,1*	*66,2*	20 158
1984	29 251	27 321	27 226	24 167	3 059	1 930	*6,6*	*47,8*	*66,5*	20 200
1985	29 683	27 707	27 608	24 547	3 061	1 976	*6,7*	*48,6*	*67,2*	20 442
1986	30 044	28 237	28 138	25 054	3 084	1 807	*6,0*	*49,2*	*67,7*	20 800
1987	30 391	28 632	28 531	25 470	3 061	1 759	*5,8*	*49,8*	*68,2*	21 084
1988	30 795	29 035	28 937	25 881	3 056	1 760	*5,7*	*50,1*	*68,8*	21 317
1989	31 170	29 575	29 480	26 399	3 081	1 595	*5,1*	*50,2*	*69,0*	21 736
1990	31 829	30 406	30 409	27 304	3 105	1 423	*4,5*	*50,3*	*70,8*	22 556
1991	32 279	31 013	31 261	28 114	3 147	1 266	*3,9*	*50,4*	*70,5*	23 289
	Deutschland									
1991	40 932	38 773	38 712	35 148	3 564	2 159	*5,3*	*51,2*	*72,6*	29 932
1992	40 740	38 206	38 183	34 567	3 616	2 534	*6,2*	*50,5*	*72,4*	29 285
1993	40 752	37 695	37 695	34 020	3 675	3 057	*7,5*	*50,2*	*71,9*	28 583
1994	40 972	37 649	37 667	33 909	3 758	3 323	*8,1*	*50,3*	*72,1*	28 277
1995	40 957	37 729	37 802	33 996	3 806	3 228	*7,9*	*50,2*	*71,9*	28 102
1996	41 198	37 693	37 772	33 907	3 865	3 505	*8,5*	*50,3*	*71,4*	27 717
1997	41 438	37 630	37 716	33 803	3 913	3 808	*9,2*	*50,5*	*71,7*	27 265
1998	41 788	38 056	38 148	34 189	3 959	3 732	*8,9*	*50,9*	*71,7*	27 237
1999	42 020	38 617	38 721	34 735	3 986	3 403	*8,1*	*51,2*	*72,2*	27 495
2000	42 394	39 257	39 382	35 387	3 995	3 137	*7,4*	*51,6*	*72,1*	27 882
2001	42 536	39 343	39 485	35 465	4 020	3 193	*7,5*	*51,7*	*72,6*	27 901
2002	42 648	39 125	39 257	35 203	4 054	3 523	*8,3*	*51,7*	*72,8*	27 629
2003	42 711	38 793	38 918	34 800	4 118	3 918	*9,2*	*51,8*	*73,3*	27 007
2004	43 075	38 915	39 034	34 777	4 257	4 160	*9,7*	*52,2*	*73,3*	26 561
2005	43 441	38 870	38 976	34 559	4 417	4 571	*10,5*	*52,7*	*73,7*	26 236
2006	43 361	39 116	39 192	34 736	4 456	4 245	*9,8*	*52,6*	*74,8*	26 366
2007	43 392	39 791	39 857	35 359	4 498	3 601	*8,3*	*52,7*	*75,5*	26 943
2008	43 426	40 290	40 345	35 866	4 479	3 136	*7,2*	*52,9*	*75,8*	27 510
2009	43 539	40 311	40 362	35 894	4 468	3 228	*7,4*	*53,2*	*76,2*	27 493
2010	43 452	40 506	40 553	36 065	4 488	2 946	*6,8*	*53,1*	*76,5*	27 757

1) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 2) Erwerbstätige (Inländerkonzept) und Erwerbslose nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 3) Arbeitnehmer, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige.– 4) Einschließlich mithelfende Familienangehörige.– 5) Abgrenzung gemäß Definition der internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Angaben für die Jahre 1991 bis 2004 basieren auf einer Schätzung des Jahresdurchschnittsergebnisses. Aufgrund von methodischen Änderungen in der Arbeitskräfteerhebung sind die Ergebnisse vor 2005 nur eingeschränkt vergleichbar. Angaben für frühere Zeiträume basieren auf Schätzungen unter Einbezug verschiedener Quellen.– 6) Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen.– 7) Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Wohnbevölkerung insgesamt.– 8) Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung gleichen Alters; Quelle: Mikrozensus.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 10*

Eckdaten zur Arbeitslosigkeit

Jahr[1]	Registriert Arbeitslose					Arbeitslosenquote		Leistungsempfänger[2]	
	insgesamt	davon: Männer	davon: Frauen	darunter: Jugendliche unter 20 Jahren	darunter: Langzeitarbeitslose[3]	Arbeitslose je zivilen Erwerbspersonen[4]	Arbeitslose je abhängig zivilen Erwerbspersonen[5]	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe/ ALG II[6]
	Tausend Personen[7]					vH		Tausend Personen[7]	
	Früheres Bundesgebiet								
1970	149	93	56	.	.	*0,6*	*0,7*	96	17
1980	889	426	462	73	.	*3,4*	*3,9*	454	122
1990	1 883	968	915	66	.	*6,4*	*7,2*	799	433
1991	1 596	843	753	54	.	*5,9*	*6,2*	687	365
1993	2 149	1 207	943	64	.	*7,3*	*8,0*	1 127	484
1995	2 427	1 384	1 044	72	.	*8,1*	*9,1*	1 162	616
1997	2 870	1 655	1 216	78	.	*9,6*	*10,8*	1 282	839
1999	2 605	1 449	1 156	66	1 031	*8,6*	*9,6*	1 074	869
2001	2 321	1 287	1 033	64	817	*7,2*	*8,0*	1 030	761
2002	2 498	1 426	1 073	64	794	*7,6*	*8,5*	1 226	877
2003	2 753	1 594	1 159	55	872	*8,4*	*9,3*	1 323	1 055
2004	2 783	1 608	1 175	48	984	*8,5*	*9,4*	1 288	1 213
2005	3 247	1 747	1 500	85	990	*9,9*	*11,0*	1 207	3 186
2006	3 007	1 567	1 440	76	1 120	*9,1*	*10,2*	1 022	3 462
2007	2 475	1 241	1 234	57	891	*7,4*	*8,3*	769	3 395
2008	2 138	1 086	1 053	46	693	*6,4*	*7,2*	647	3 241
2009	2 314	1 262	1 052	47	616	*6,9*	*7,7*	843	3 225
2010	2 227	1 205	1 022	41	637	*6,6*	*7,4*	761	3 266
	Neue Bundesländer und Berlin								
1991	1 006	438	568	42	.	.	*10,2*	707	50
1993	1 270	485	785	26	.	.	*15,4*	760	275
1995	1 185	467	718	23	.	*13,9*	*14,8*	618	366
1997	1 514	688	827	35	.	*17,7*	*19,1*	872	515
1999	1 496	712	784	35	499	*17,3*	*18,7*	724	626
2001	1 532	776	756	37	537	*17,3*	*18,8*	660	716
2002	1 563	814	749	36	576	*17,7*	*19,2*	637	815
2003	1 624	852	772	29	649	*18,5*	*20,1*	591	940
2004	1 599	841	758	27	697	*18,4*	*20,1*	557	981
2005	1 614	856	758	39	598	*18,7*	*20,6*	520	1 796
2006	1 480	770	710	33	550	*17,3*	*19,2*	423	1 930
2007	1 285	653	632	25	480	*15,0*	*16,7*	311	1 883
2008	1 120	577	543	21	388	*13,1*	*14,6*	269	1 770
2009	1 101	601	500	18	317	*13,0*	*14,5*	298	1 684
2010	1 011	555	457	15	302	*12,0*	*13,4*	262	1 628
	Deutschland								
1991	2 602	1 281	1 322	96	.	.	*7,3*	1 394	415
1993	3 419	1 692	1 728	90	.	*8,9*	*9,8*	1 887	759
1995	3 612	1 851	1 761	95	.	*9,4*	*10,4*	1 780	982
1997	4 384	2 342	2 042	114	.	*11,4*	*12,7*	2 155	1 354
1999	4 100	2 160	1 940	101	1 530	*10,5*	*11,7*	1 798	1 495
2001	3 853	2 064	1 789	101	1 354	*9,4*	*10,3*	1 690	1 477
2002	4 061	2 240	1 821	100	1 369	*9,8*	*10,8*	1 863	1 692
2003	4 377	2 446	1 931	84	1 521	*10,5*	*11,6*	1 914	1 994
2004	4 381	2 449	1 933	75	1 681	*10,5*	*11,7*	1 845	2 194
2005	4 861	2 603	2 258	124	1 588	*11,7*	*13,0*	1 728	4 982
2006	4 487	2 338	2 150	109	1 670	*10,8*	*12,0*	1 445	5 392
2007	3 760	1 893	1 867	83	1 371	*9,0*	*10,1*	1 080	5 278
2008	3 258	1 663	1 596	67	1 081	*7,8*	*8,7*	917	5 011
2009	3 415	1 863	1 552	65	933	*8,1*	*9,1*	1 141	4 909
2010	3 238	1 760	1 479	55	940	*7,7*	*8,6*	1 024	4 894

1) Ab 2005 wegen Einführung des SGB II nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.– 2) Für den Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungshilfe und Altersübergangsgeld. Ab 2005 nach SGB III und SGB II.– 3) Ein Jahr und länger registriert arbeitslos; Stand jeweils September.– 4) Beschäftigte Arbeitnehmer, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige und registriert Arbeitslose.– 5) Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und registriert Arbeitslose.– 6) Bis 2004 Arbeitslosenhilfe, ab 2005 ALG II.– 7) Jahresdurchschnitte.

Quelle: BA

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 11*

Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt, Nationaleinkommen und Volkseinkommen

In jeweiligen Preisen (Mrd Euro)

Jahr[1]	Brutto-wert-schöp-fung	Netto-güter-steu-ern[2]	Brutto-inlands-produkt	Saldo der Primärein-kommen aus der übrigen Welt	Brutto-national-einkom-men	Ab-schrei-bungen	Netto-national-einkom-men	Produk-tions- und Im-portab-gaben abzüg-lich Sub-ventio-nen	Volkseinkommen		
									ins-ge-samt	davon: Arbeit-nehmer-ent-gelte[3]	davon: Unter-neh-mens- und Ver-mögens-ein-kommen
	+	+	=	+	=	–	=	–	=	+	+
					Früheres Bundesgebiet						
1970	325,67	34,93	360,60	1,04	361,64	40,52	321,12	39,00	282,12	185,05	97,07
1971	360,88	39,36	400,24	0,60	400,84	46,30	354,54	43,13	311,41	209,92	101,49
1972	394,38	41,99	436,37	0,25	436,62	51,18	385,44	45,82	339,62	232,63	106,99
1973	441,25	44,77	486,02	0,21	486,23	56,69	429,54	49,25	380,29	264,60	115,69
1974	480,18	45,84	526,02	0,23	526,25	63,88	462,37	50,95	411,42	292,69	118,73
1975	502,35	48,66	551,01	1,01	552,02	69,41	482,61	52,15	430,46	305,96	124,50
1976	544,65	52,75	597,40	1,59	598,99	74,16	524,83	57,10	467,73	330,72	137,01
1977	581,11	55,43	636,54	0,68	637,22	79,03	558,19	61,02	497,17	354,99	142,18
1978	617,79	61,15	678,94	3,16	682,10	85,38	596,72	65,17	531,55	378,98	152,57
1979	669,39	67,98	737,37	1,24	738,61	93,59	645,02	71,77	573,25	410,29	162,96
1980	715,83	72,69	788,52	1,46	789,98	104,13	685,85	76,55	609,30	445,90	163,40
1981	749,77	76,02	825,79	0,11	825,90	113,22	712,68	77,21	635,47	467,76	167,71
1982	782,03	78,18	860,21	– 0,65	859,56	120,85	738,71	79,11	659,60	482,76	176,84
1983	815,85	82,42	898,27	2,13	900,40	126,95	773,45	83,91	689,54	493,53	196,01
1984	855,88	86,12	942,00	5,93	947,93	134,02	813,91	87,38	726,53	512,84	213,69
1985	897,07	87,34	984,41	6,27	990,68	139,77	850,91	88,56	762,35	533,48	228,87
1986	947,66	89,47	1 037,13	4,06	1 041,19	145,40	895,79	90,08	805,71	561,74	243,97
1987	971,76	93,37	1 065,13	2,62	1 067,75	150,79	916,96	91,58	825,38	587,27	238,11
1988	1 026,92	96,37	1 123,29	8,37	1 131,66	157,76	973,90	95,75	878,15	611,81	266,34
1989	1 093,92	106,74	1 200,66	10,45	1 211,11	167,61	1 043,50	104,79	938,71	639,87	298,84
1990	1 188,32	118,36	1 306,68	11,26	1 317,94	181,44	1 136,50	118,59	1 017,91	689,96	327,95
1991	1 283,82	131,98	1 415,80	2,01	1 417,81	198,79	1 219,02	130,04	1 088,98	747,41	341,57
					Deutschland						
1991	1 393,40	141,20	1 534,60	7,04	1 541,64	211,07	1 330,57	113,37	1 217,20	861,20	356,00
1992	1 495,18	153,22	1 648,40	5,12	1 653,52	229,56	1 423,96	125,54	1 298,42	933,22	365,20
1993	1 535,99	160,91	1 696,90	1,92	1 698,82	244,24	1 454,58	137,75	1 316,83	954,67	362,16
1994	1 605,92	176,28	1 782,20	– 10,57	1 771,63	254,11	1 517,52	147,02	1 370,50	978,56	391,94
1995	1 671,95	176,55	1 848,50	– 15,92	1 832,58	263,21	1 569,37	145,47	1 423,90	1 012,76	411,14
1996	1 696,94	178,06	1 875,00	– 12,02	1 862,98	269,20	1 593,78	149,12	1 444,66	1 020,98	423,68
1997	1 732,08	180,52	1 912,60	– 15,66	1 896,94	275,84	1 621,10	155,43	1 465,67	1 024,11	441,56
1998	1 772,58	187,12	1 959,70	– 21,98	1 937,72	282,32	1 655,40	163,23	1 492,17	1 044,91	447,26
1999	1 798,72	201,48	2 000,20	– 24,04	1 976,16	289,09	1 687,07	179,46	1 507,61	1 071,26	436,35
2000	1 841,48	206,02	2 047,50	– 21,63	2 025,87	301,34	1 724,53	183,60	1 540,93	1 111,20	429,73
2001	1 893,35	208,55	2 101,90	– 23,76	2 078,14	310,66	1 767,48	190,41	1 577,07	1 131,93	445,14
2002	1 922,47	209,73	2 132,20	– 28,67	2 103,53	316,12	1 787,41	196,06	1 591,35	1 138,84	452,51
2003	1 933,44	214,06	2 147,50	– 18,15	2 129,35	317,85	1 811,50	203,03	1 608,47	1 141,61	466,86
2004	1 983,54	212,16	2 195,70	18,81	2 214,51	322,93	1 891,58	204,77	1 686,81	1 145,39	541,42
2005	2 006,36	218,04	2 224,40	25,19	2 249,59	327,96	1 921,63	207,94	1 713,69	1 137,64	576,05
2006	2 086,28	227,62	2 313,90	47,13	2 361,03	335,83	2 025,20	216,48	1 808,72	1 156,08	652,64
2007	2 176,99	251,51	2 428,50	41,83	2 470,33	352,33	2 118,00	240,67	1 877,33	1 187,11	690,22
2008	2 217,00	256,80	2 473,80	31,70	2 505,50	366,09	2 139,41	245,20	1 894,21	1 229,80	664,41
2009	2 117,21	257,29	2 374,50	50,35	2 424,85	373,49	2 051,36	245,21	1 806,15	1 231,48	574,67
2010	2 216,81	259,99	2 476,80	45,95	2 522,75	376,69	2 146,06	248,22	1 897,84	1 262,87	634,97

1) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 2) Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen.– 3) Inländerkonzept.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 12*

Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten), Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft[1)]

Zeitraum[2)]	Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten)				Arbeitsproduktivität[4)]		Lohnstückkosten[5)]	
	insgesamt		Verdienst[3)]					
	je Arbeit-nehmer	je Arbeit-nehmer-stunde	je Arbeit-nehmer	je Arbeit-nehmer-stunde	je Er-werbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde	je Er-werbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde
	Deutschland							
	Euro				Index (2005 = 100)			
1991	24 435	16,59	20 073	13,63	84,79	78,17	87,40	86,29
1992	26 956	18,17	22 126	14,92	87,60	80,13	93,33	92,20
1993	28 043	19,17	23 079	15,78	87,85	81,25	96,82	95,94
1994	28 856	19,80	23 518	16,14	90,09	83,45	97,16	96,46
1995	29 844	20,76	24 205	16,84	91,27	85,44	99,18	98,77
1996	30 167	21,26	24 493	17,26	92,06	87,19	99,39	99,13
1997	30 358	21,53	24 506	17,38	93,80	89,18	98,17	98,13
1998	30 630	21,84	24 704	17,61	94,46	90,17	98,35	98,48
1999	30 911	22,18	25 008	17,95	94,81	90,98	98,88	99,12
2000	31 483	22,90	25 347	18,44	96,07	93,47	99,40	99,61
2001	32 006	23,54	25 834	19,00	97,27	95,79	99,80	99,90
2002	32 426	23,99	26 198	19,38	97,85	97,14	100,51	100,41
2003	32 881	24,42	26 499	19,68	98,33	97,98	101,41	101,32
2004	32 996	24,53	26 634	19,80	99,17	98,82	100,92	100,91
2005	32 971	24,60	26 718	19,93	100	100	100	100
2006	33 308	24,89	26 933	20,12	103,13	103,64	97,95	97,64
2007	33 569	25,06	27 306	20,39	104,72	105,38	97,23	96,69
2008	34 279	25,59	27 928	20,85	104,58	105,25	99,42	98,87
2009	34 283	26,46	27 830	21,48	99,17	102,64	104,86	104,80
2010	34 975	26,43	28 421	21,48	102,35	104,04	103,64	103,28
2009 1. Vj.	8 132	24,50	6 562	19,77	97,37	98,78	101,32	100,85
2009 2. Vj.	8 365	27,54	6 755	22,23	97,80	107,57	103,77	104,07
2009 3. Vj.	8 439	25,86	6 877	21,07	101,30	103,53	101,06	101,55
2009 4. Vj.	9 338	27,99	7 628	22,87	100,18	101,05	113,09	112,63
2010 1. Vj.	8 262	24,58	6 681	19,88	100,20	100,60	100,03	99,32
2010 2. Vj.	8 540	27,39	6 919	22,19	101,70	109,26	101,88	101,93
2010 3. Vj.	8 613	25,70	7 016	20,94	104,52	104,58	99,97	99,91
2010 4. Vj.	9 543	28,05	7 790	22,90	102,93	102,09	112,47	111,71
2011 1. Vj.	8 496	24,97	6 896	20,27	103,75	102,90	99,34	98,66
2011 2. Vj.	8 858	28,33	7 201	23,03	103,14	110,55	104,20	104,17

1) Im Inland; Quelle für Arbeitsstunden: Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.– 2) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 3) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde.– 4) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, Kettenindex) je Erwerbstätigen beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde.– 5) Lohnkosten in Relation zur Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigen beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde).

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 13*

Verwendung des Volkseinkommens

Mrd Euro

Jahr[1]	Volks-ein-kommen	Konsumausgaben			Nettoinvestitionen[2]		Außenbeitrag[3]				Produk-tions- und Import-abgaben abzüglich Subven-tionen
			davon:			darunter:		davon: Saldo der			
		zu-sammen	private Haus-halte[4]	Staat	zu-sammen	alle Sektoren ohne Staat	zu-sammen	Waren-umsätze	Dienst-leistungs-umsätze	Primär-ein-kommen	
	=	+			+		+				–
	Früheres Bundesgebiet										
1970	282,12	250,33	195,19	55,14	62,04	50,41	8,75	11,73	– 4,02	1,04	39,00
1975	430,46	420,92	312,38	108,54	47,62	33,79	14,07	20,70	– 7,64	1,01	52,15
1976	467,73	452,74	338,05	114,69	58,64	46,24	13,45	20,02	– 8,16	1,59	57,10
1977	497,17	483,96	361,98	121,98	60,45	48,66	13,78	22,20	– 9,10	0,68	61,02
1978	531,55	513,14	382,26	130,88	65,17	52,58	18,41	24,36	– 9,11	3,16	65,17
1979	573,25	558,84	417,31	141,53	82,30	68,70	3,88	14,56	– 11,92	1,24	71,77
1980	609,30	607,03	452,10	154,93	82,43	68,56	– 3,61	7,53	– 12,60	1,46	76,55
1981	635,47	644,54	478,07	166,47	63,49	51,71	4,65	18,16	– 13,62	0,11	77,21
1982	659,60	668,06	497,15	170,91	52,34	43,52	18,31	30,81	– 11,85	– 0,65	79,11
1983	689,54	696,37	520,05	176,32	60,06	52,98	17,02	26,60	– 11,71	2,13	83,91
1984	726,53	726,60	543,48	183,12	60,15	53,75	27,16	32,02	– 10,79	5,93	87,38
1985	762,35	752,70	561,99	190,71	58,12	51,61	40,09	43,28	– 9,46	6,27	88,56
1986	805,71	777,10	577,32	199,78	63,27	55,06	55,42	61,56	– 10,20	4,06	90,08
1987	825,38	804,61	597,26	207,35	58,03	50,25	54,32	63,56	– 11,86	2,62	91,58
1988	878,15	840,54	624,50	216,04	69,61	62,21	63,75	69,95	– 14,57	8,37	95,75
1989	938,71	888,36	668,31	220,05	85,59	77,57	69,55	74,36	– 15,26	10,45	104,79
1990	1 017,91	952,01	717,21	234,80	100,70	92,31	83,79	74,50	– 1,97	11,26	118,59
1991	1 088,98	1 022,42	770,50	251,92	117,95	110,22	78,65	71,72	4,92	2,01	130,04
	Deutschland										
1991	1 217,20	1 171,49	882,55	288,94	157,84	145,77	1,24	16,29	– 22,09	7,04	113,37
1992	1 298,42	1 267,89	949,79	318,10	157,62	142,38	– 1,55	22,40	– 29,07	5,12	125,54
1993	1 316,83	1 317,88	989,11	328,77	131,84	119,20	4,86	34,78	– 31,84	1,92	137,75
1994	1 370,50	1 375,98	1 032,75	343,23	146,15	134,81	– 4,61	42,23	– 36,27	– 10,57	147,02
1995	1 423,90	1 424,60	1 066,47	358,13	149,70	143,45	– 4,93	47,90	– 36,91	– 15,92	145,47
1996	1 444,66	1 458,03	1 088,64	369,39	129,76	124,93	5,99	54,58	– 36,57	– 12,02	149,12
1997	1 465,67	1 479,95	1 110,82	369,13	132,14	130,38	9,01	63,16	– 38,49	– 15,66	155,43
1998	1 492,17	1 504,63	1 130,14	374,49	145,82	143,60	4,95	68,44	– 41,51	– 21,98	163,23
1999	1 507,61	1 546,64	1 161,86	384,78	146,89	142,46	– 6,46	65,38	– 47,80	– 24,04	179,46
2000	1 540,93	1 584,61	1 195,04	389,57	155,25	152,32	– 15,33	60,73	– 54,43	– 21,63	183,60
2001	1 577,07	1 632,57	1 233,43	399,14	116,99	114,01	17,92	98,67	– 56,99	– 23,76	190,41
2002	1 591,35	1 650,96	1 240,58	410,38	69,22	67,62	67,23	134,36	– 38,46	– 28,67	196,06
2003	1 608,47	1 679,96	1 264,51	415,45	65,54	66,75	66,00	129,15	– 45,00	– 18,15	203,03
2004	1 686,81	1 697,81	1 283,61	414,20	64,19	68,49	129,58	151,39	– 40,62	18,81	204,77
2005	1 713,69	1 724,28	1 306,98	417,30	56,17	62,09	141,18	155,95	– 39,96	25,19	207,94
2006	1 808,72	1 764,23	1 339,54	424,69	83,79	88,30	177,18	159,25	– 29,20	47,13	216,48
2007	1 877,33	1 790,77	1 356,73	434,04	115,42	119,56	211,81	199,44	– 29,46	41,83	240,67
2008	1 894,21	1 840,31	1 387,70	452,61	113,23	115,99	185,87	179,56	– 25,39	31,70	245,20
2009	1 806,15	1 863,24	1 387,43	475,81	19,26	20,27	168,86	135,99	– 17,48	50,35	245,21
2010	1 897,84	1 911,79	1 423,02	488,77	52,87	55,05	181,40	157,28	– 21,83	45,95	248,22

1) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 2) Bruttoinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen einschließlich Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen) abzüglich Abschreibungen.– 3) Exporte von Waren und Dienstleistungen abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen einschließlich dem Saldo der Primäreinkommen.– 4) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 14*

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts

Jahr[1]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung: insgesamt	davon: Konsumausgaben, davon: private Haushalte	private Organisationen[2]	Staat	Bruttoanlageinvestitionen, davon: Ausrüstungsinvestitionen	Bauinvestitionen	sonstige Anlagen[3]	Vorratsveränderung[4]	Exporte von Waren und Dienstleistungen	Importe von Waren und Dienstleistungen	Außenbeitrag[5]
	In jeweiligen Preisen Mrd Euro											
1991	1 534,60	1 540,40	862,06	20,49	288,94	153,71	190,68	12,36	12,16	394,40	400,20	– 5,80
1993	1 696,90	1 693,96	964,88	24,23	328,77	130,28	236,59	14,32	– 5,11	373,18	370,24	2,94
1995	1 848,50	1 837,51	1 038,48	27,99	358,13	129,82	259,07	16,06	7,96	438,85	427,86	10,99
1997	1 912,60	1 887,93	1 083,59	27,23	369,13	137,22	246,87	18,08	5,81	524,02	499,35	24,67
2000	2 047,50	2 041,20	1 163,81	31,23	389,57	176,86	239,69	23,00	17,04	683,55	677,25	6,30
2001	2 101,90	2 060,22	1 201,45	31,98	399,14	168,95	229,06	23,73	5,91	731,23	689,55	41,68
2002	2 132,20	2 036,30	1 207,40	33,18	410,38	153,30	215,18	23,32	– 6,46	760,57	664,67	95,90
2003	2 147,50	2 063,35	1 229,93	34,58	415,45	149,06	210,00	22,89	1,44	767,08	682,93	84,15
2004	2 195,70	2 084,93	1 248,87	34,74	414,20	154,19	204,14	23,46	5,33	846,44	735,67	110,77
2005	2 224,40	2 108,41	1 273,30	33,68	417,30	161,17	198,93	24,35	– 0,32	919,07	803,08	115,99
2006	2 313,90	2 183,85	1 305,49	34,05	424,69	178,03	214,05	25,74	1,80	1 053,14	923,09	130,05
2007	2 428,50	2 258,52	1 322,22	34,51	434,04	195,53	225,64	26,71	19,87	1 145,41	975,43	169,98
2008	2 473,80	2 319,63	1 352,48	35,22	452,61	201,37	231,52	27,85	18,58	1 189,15	1 034,98	154,17
2009	2 374,50	2 255,99	1 350,22	37,21	475,81	155,13	227,10	27,03	–16,51	995,92	877,41	118,51
2010	2 476,80	2 341,35	1 383,73	39,29	488,77	170,83	234,99	27,76	– 4,02	1 159,80	1 024,35	135,45
	Preisbereinigt Kettenindex (2005 = 100)											
1991	84,21	88,54	85,38	72,26	82,35	83,32	111,09	40,64	x	44,85	49,58	x
1993	84,96	89,96	88,32	81,50	86,87	69,05	124,99	48,15	x	41,92	47,66	x
1995	88,52	93,90	91,43	90,92	91,28	69,81	131,47	54,46	x	48,25	55,34	x
1997	90,77	95,09	93,26	88,46	94,02	75,28	126,04	61,69	x	57,23	62,79	x
2000	97,07	101,94	98,45	100,12	98,30	101,08	122,79	83,43	x	73,79	82,45	x
2001	98,54	101,72	99,77	100,92	98,74	98,11	117,43	87,64	x	78,51	83,47	x
2002	98,55	99,79	99,12	102,50	99,94	90,66	110,66	88,49	x	81,84	82,47	x
2003	98,18	100,25	99,41	102,62	100,29	90,73	107,99	89,82	x	83,90	87,00	x
2004	99,32	100,21	99,80	101,40	99,71	94,73	103,56	94,33	x	92,88	94,16	x
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	x	100	100	x
2006	103,70	102,71	101,51	100,98	100,93	111,69	105,32	108,99	x	113,09	111,84	x
2007	107,09	104,67	101,29	101,60	102,37	123,40	104,98	116,91	x	122,11	117,89	x
2008	108,25	105,98	101,89	102,95	105,52	127,87	104,27	125,10	x	125,37	121,82	x
2009	102,70	103,22	101,65	109,12	109,02	98,70	101,19	125,91	x	108,29	110,58	x
2010	106,49	105,67	102,17	113,40	110,85	109,08	103,41	131,87	x	123,16	123,53	x

1) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 2) Ohne Erwerbszweck.– 3) Nutztiere und Nutzpflanzungen, immaterielle Anlagegüter, Grundstücksübertragungskosten für unbebauten Grund und Boden.– 4) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 5) Exporte abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 15*

Bruttoinvestitionen

Jahr[1]	Insgesamt	Ausrüstungsinvestitionen			Bauinvestitionen					Sonstige Anlagen[2]	Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen
		zusammen	alle Sektoren ohne Staat	Sektor Staat	zusammen	davon Wohnbauten	davon Nichtwohnbauten	davon alle Sektoren ohne Staat	davon Sektor Staat		
	In jeweiligen Preisen Mrd Euro										
1991	368,91	153,71	147,53	6,18	190,68	95,26	95,42	157,96	32,72	12,36	12,16
1993	376,08	130,28	124,40	5,88	236,59	121,98	114,61	199,14	37,45	14,32	– 5,11
1995	412,91	129,82	124,99	4,83	259,07	142,83	116,24	225,21	33,86	16,06	7,96
1997	407,98	137,22	133,05	4,17	246,87	142,64	104,23	216,48	30,39	18,08	5,81
1998	428,14	150,06	145,22	4,84	244,13	142,95	101,18	213,90	30,23	19,90	14,05
1999	435,98	159,59	154,22	5,37	245,55	144,25	101,30	213,32	32,23	21,84	9,00
2000	456,59	176,86	171,66	5,20	239,69	139,77	99,92	207,57	32,12	23,00	17,04
2001	427,65	168,95	163,52	5,43	229,06	131,31	97,75	197,23	31,83	23,73	5,91
2002	385,34	153,30	147,94	5,36	215,18	123,28	91,90	184,43	30,75	23,32	– 6,46
2003	383,39	149,06	144,33	4,73	210,00	120,80	89,20	181,29	28,71	22,89	1,44
2004	387,12	154,19	149,42	4,77	204,14	118,11	86,03	178,14	26,00	23,46	5,33
2005	384,13	161,17	156,27	4,90	198,93	113,97	84,96	174,25	24,68	24,35	– 0,32
2006	419,62	178,03	172,92	5,11	214,05	123,36	90,69	187,29	26,76	25,74	1,80
2007	467,75	195,53	190,76	4,77	225,64	128,33	97,31	196,44	29,20	26,71	19,87
2008	479,32	201,37	195,94	5,43	231,52	127,61	103,91	200,08	31,44	27,85	18,58
2009	392,75	155,13	148,48	6,65	227,10	125,87	101,23	194,34	32,76	27,03	–16,51
2010	429,56	170,83	164,54	6,29	234,99	132,11	102,88	202,49	32,50	27,76	– 4,02
	Preisbereinigt Kettenindex (2005 = 100)										
1991	105,85	83,32	x	106,14	111,09	98,24	128,20	x	149,17	40,64	x
1993	99,16	69,05	x	98,53	124,99	112,97	141,03	x	155,86	48,15	x
1995	104,66	69,81	x	82,59	131,47	126,35	138,34	x	137,46	54,46	x
1997	102,78	75,28	x	73,37	126,04	126,59	125,27	x	125,45	61,69	x
1998	108,16	83,96	x	86,92	124,97	127,17	121,98	x	125,33	69,30	x
1999	113,12	91,30	x	98,59	126,47	128,95	123,11	x	133,99	78,88	x
2000	116,74	101,08	x	95,65	122,79	124,74	120,14	x	132,24	83,43	x
2001	111,12	98,11	x	102,09	117,43	117,38	117,48	x	130,59	87,64	x
2002	101,60	90,66	x	103,03	110,66	110,34	111,07	x	126,36	88,49	x
2003	102,75	90,73	x	93,80	107,99	108,14	107,77	x	118,10	89,82	x
2004	101,98	94,73	x	95,98	103,56	104,51	102,27	x	106,17	94,33	x
2005	100	100	x	100	100	100	100	x	100	100	x
2006	108,76	111,69	x	106,53	105,32	106,00	104,41	x	105,11	108,99	x
2007	118,64	123,40	x	97,36	104,98	104,14	106,10	x	108,21	116,91	x
2008	120,33	127,87	x	112,46	104,27	100,48	109,36	x	112,14	125,10	x
2009	101,68	98,70	x	138,56	101,19	98,05	105,41	x	115,28	125,91	x
2010	111,32	109,08	x	131,89	103,41	101,44	106,07	x	113,34	131,87	x

1) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 2) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 16*

Deflatoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen[1)]

Jahr[2)]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung						Außenbeitrag		
		ins-gesamt	davon:					Exporte	Importe	Terms of Trade[3)]
			Konsumausgaben			Bruttoinvestitionen		von Waren und Dienstleistungen		
			zu-sammen	davon: Private Konsum-ausgben	Konsum-ausgaben des Staates	zu-sammen	darunter: Brutto-anlage-investi-tionen			
	Früheres Bundesgebiet Index (1991 = 100)									
1970	44,83	44,46	43,40	45,45	37,54	48,13	44,91	49,65	48,11	103,20
1971	48,24	47,60	46,40	48,00	41,82	51,77	48,16	51,79	48,82	106,08
1972	50,43	49,70	48,71	50,24	44,35	53,23	50,01	53,16	49,69	106,98
1973	53,61	53,06	52,49	53,96	48,31	55,38	52,41	56,43	53,95	104,60
1974	57,50	57,59	57,04	58,28	53,38	59,91	55,92	64,89	66,54	97,52
1975	60,77	60,52	60,21	61,46	56,53	62,00	58,14	67,94	68,00	99,91
1976	62,78	62,76	62,44	63,78	58,49	64,31	60,45	70,54	71,81	98,23
1977	64,72	64,72	64,35	65,51	60,92	66,44	62,38	71,90	73,18	98,25
1978	67,01	66,48	65,79	66,79	62,76	69,34	64,92	73,21	71,89	101,84
1979	69,88	69,94	69,27	70,62	65,27	72,79	68,89	76,56	77,99	98,17
1980	73,68	74,95	73,76	75,39	69,05	79,59	74,04	81,09	87,83	92,33
1981	76,77	79,27	77,63	80,01	70,95	85,73	77,68	85,65	98,10	87,31
1982	80,29	82,58	81,29	84,04	73,60	87,60	79,99	89,17	100,73	88,52
1983	82,54	84,60	83,95	86,71	76,29	87,11	81,90	90,99	101,40	89,73
1984	84,17	86,66	86,08	88,87	78,29	88,98	84,09	93,85	106,37	88,23
1985	85,97	88,39	87,77	90,23	80,87	90,89	85,36	96,37	108,84	88,54
1986	88,54	88,37	87,79	89,28	83,52	90,67	86,69	95,36	96,32	99,00
1987	89,68	88,68	88,42	89,19	86,15	89,73	87,82	94,45	91,75	102,94
1988	91,20	90,23	90,24	90,83	88,47	90,30	89,15	96,13	93,61	102,69
1989	93,82	93,53	93,77	94,34	92,06	92,79	91,49	98,52	98,51	100,01
1990	97,00	96,51	96,93	97,14	96,29	95,17	95,38	98,60	97,25	101,39
1991	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Deutschland Index (2005 = 100)									
1991	81,93	82,52	80,54	79,42	84,08	90,73	97,62	95,67	100,50	95,19
1992	86,36	86,25	84,06	82,84	87,91	95,29	101,47	96,61	98,31	98,27
1993	89,80	89,31	87,03	85,86	90,70	98,73	104,18	96,85	96,73	100,12
1994	92,03	91,33	89,01	88,03	92,06	100,90	105,35	97,73	96,58	101,19
1995	93,88	92,81	90,42	89,27	94,02	102,70	106,36	98,96	96,28	102,78
1996	94,47	93,52	91,24	90,11	94,70	102,95	105,60	98,54	96,31	102,32
1997	94,72	94,16	91,95	91,26	94,09	103,34	105,23	99,63	99,03	100,61
1998	95,28	94,27	92,15	91,75	93,43	103,05	104,21	98,93	96,61	102,40
1999	95,47	94,25	92,84	92,11	95,15	100,34	102,79	98,19	95,19	103,15
2000	94,83	94,97	93,36	92,84	94,96	101,82	103,10	100,79	102,28	98,54
2001	95,89	96,06	95,12	94,56	96,87	100,19	102,30	101,34	102,86	98,52
2002	97,27	96,78	96,34	95,68	98,40	98,73	101,23	101,11	100,36	100,75
2003	98,33	97,62	97,73	97,24	99,27	97,14	99,89	99,48	97,75	101,77
2004	99,39	98,68	98,65	98,36	99,55	98,82	100,08	99,16	97,29	101,92
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	100,31	100,85	100,95	100,99	100,83	100,44	100,43	101,33	102,77	98,60
2007	101,95	102,34	102,26	102,49	101,60	102,64	102,77	102,06	103,03	99,06
2008	102,73	103,81	103,83	104,19	102,79	103,70	103,99	103,21	105,80	97,55
2009	103,94	103,66	104,34	104,25	104,59	100,55	104,27	100,06	98,81	101,27
2010	104,56	105,09	106,12	106,28	105,67	100,46	104,70	102,46	103,25	99,23

1) Implizite Preisindizes: Division der zu Messziffern (1991=100 bzw. 2005=100) umgerechneten Ergebnisse in jeweiligen Preisen durch die entsprechenden preisbereinigten Größen (Kettenindizes, 1991=100 bzw. 2005=100).– 2) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 3) Preisindizes der Exporte von Waren und Dienstleistungen in Relation zu den Preisindizes der Importe von Waren und Dienstleistungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 17*

Verfügbares Einkommen, Primäreinkommen und Sparen der privaten Haushalte[1]

Mrd Euro

Jahr[2]	Verfügbares Einkommen[3] – davon: Primäreinkommen[4]					empfangene monetäre Sozialleistungen[5]	empfangene sonstige laufende Transfers	geleistete Einkommen- und Vermögensteuern
	zusammen	davon: Unternehmensgewinne	empfangene Arbeitnehmerentgelte	empfangene Vermögenseinkommen	geleistete übrige Zinsen, Pachten			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Früheres Bundesgebiet							
1980	606,28	67,59	445,90	98,39	5,60	136,53	20,50	82,90
1985	747,73	80,24	533,48	140,22	6,21	166,45	27,73	97,78
1990	969,71	120,18	689,96	168,87	9,30	209,77	36,05	118,72
1991	1 066,39	118,20	747,41	210,94	10,16	212,16	36,22	139,72
	Deutschland							
1991	1 186,51	119,96	861,20	217,14	11,79	258,49	43,04	148,54
1995	1 404,10	145,44	1 012,76	258,55	12,65	348,53	57,67	180,96
2000	1 536,39	132,79	1 111,20	304,97	12,57	392,53	65,02	200,01
2005	1 639,46	156,99	1 137,64	354,91	10,08	441,06	73,35	184,37
2006	1 698,96	167,64	1 156,08	385,66	10,42	438,73	73,54	198,17
2007	1 749,33	170,01	1 187,11	403,34	11,13	430,93	76,73	215,80
2008	1 816,09	178,71	1 229,80	419,01	11,43	434,58	80,57	230,74
2009	1 771,70	164,88	1 231,48	384,17	8,83	471,07	73,22	222,72
2010	1 815,44	172,64	1 262,87	388,44	8,51	476,62	72,33	215,05

Jahr[2]	noch: Verfügbares Einkommen[3] – davon: geleistete Sozialbeiträge[6]	monetäre Sozialleistungen	sonstige laufende Transfers	insgesamt (1) + (6) + (7) – (8) – (9) – (10) – (11)	Private Konsumausgaben[3]	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche[7]	Sparen[8] (12) + (14) – (13)	Sparquote[9] (vH) (15) / ((12) + (14))
	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
	Früheres Bundesgebiet							
1980	142,84	0,26	24,43	512,88	452,10	7,67	68,45	*13,1*
1985	182,72	0,29	31,80	629,32	561,99	7,23	74,56	*11,7*
1990	235,03	0,32	39,68	821,78	717,21	9,17	113,74	*13,7*
1991	255,17	0,33	38,32	881,23	770,50	9,55	120,28	*13,5*
	Deutschland							
1991	289,05	0,35	44,97	1 005,13	882,55	9,29	131,87	*13,0*
1995	376,27	0,43	62,03	1 190,61	1 066,47	10,44	134,58	*11,2*
2000	426,50	0,54	66,19	1 300,70	1 195,04	18,00	123,66	*9,4*
2005	446,56	0,54	74,27	1 448,13	1 306,98	15,72	156,87	*10,7*
2006	456,89	0,54	75,11	1 480,52	1 339,54	21,51	162,49	*10,8*
2007	458,28	0,54	80,00	1 502,37	1 356,73	22,43	168,07	*11,0*
2008	473,61	0,55	83,76	1 542,58	1 387,70	28,66	183,54	*11,7*
2009	493,37	0,59	68,22	1 531,09	1 387,43	29,39	173,05	*11,1*
2010	502,76	0,59	70,14	1 575,85	1 423,02	27,98	180,81	*11,3*

1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.– 2) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 3) Ausgabenkonzept.– 4) Selbstständigeneinkommen, Betriebsüberschuss, empfangene Arbeitnehmerentgelte, empfangene Vermögenseinkommen abzüglich geleistete Zinsen und Pachten.– 5) Geldleistungen der Sozialversicherungen, Sozialleistungen aus privaten Sicherungssystemen, sonstige Sozialleistungen der Arbeitgeber sowie sonstige soziale Geldleistungen.– 6) Tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge.– 7) Einschließlich der Riester-Renten.– 8) Verfügbares Einkommen abzüglich Private Konsumausgaben zuzüglich Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 9) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens einschließlich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 18*

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1], der Ge-

Mrd

Jahr[2]	Einnahmen				Aus-					
	insgesamt	Steuern[3]	Sozialbeiträge	sonstige Einnahmen[4]	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelte	monetäre Sozialleistungen zusammen	davon: an private Haushalte	davon: an die übrige Welt
					Staat					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	140,53	82,86	42,55	15,12	138,67	15,67	30,30	44,93	44,06	0,87
1980	346,56	187,42	124,57	34,57	369,71	36,35	76,67	124,89	122,33	2,56
1990	545,48	281,80	205,93	57,75	570,26	56,53	107,51	187,02	183,50	3,52
1991	610,18	315,94	225,59	68,65	653,70	57,44	115,34	189,28	185,62	3,66
					Deutschland					
1991	665,84	337,85	258,46	69,53	709,69	65,49	135,10	235,59	231,95	3,64
1995	838,69 [a]	405,58	342,84	90,27 [a]	1 014,05 [a]	73,45	162,60	326,29	321,86	4,43
2000	946,64	480,81	380,89	84,94	923,36 [b]	80,39	169,81	368,90	364,04	4,86
2005	969,33	475,70	397,14	96,49	1 043,45	92,84	176,75	412,30	407,22	5,08
2008	1 088,20	572,56	408,76	106,88	1 089,59	106,88	182,33	404,44	399,03	5,41
2009	1 065,98	546,32	409,75	109,91	1 142,09	114,75	189,71	425,68	419,98	5,70
2010	1 079,75	548,87	418,68	112,20	1 185,75	119,97	194,54	429,33	423,23	6,10
					davon:					
					Gebietskörperschaften[11]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	99,56	82,86	3,24	13,46	100,62	14,76	28,77	14,34	13,77	0,57
1980	227,74	187,42	8,92	31,40	252,01	34,56	72,38	36,93	35,71	1,22
1990	348,61	281,80	13,37	53,44	383,29	52,74	100,57	51,79	50,77	1,02
1991	392,93	315,94	13,47	63,52	450,72	53,54	107,57	52,59	51,58	1,01
					Deutschland					
1991	415,74	337,85	13,80	64,09	470,67	60,95	126,40	60,50	59,49	1,01
1995	514,17 [a]	405,58	22,09	86,50 [a]	682,04 [a]	67,35	150,67	84,72	83,75	0,97
2000	583,46	480,81	21,98	80,67	560,06 [b]	74,02	156,05	95,28	94,49	0,79
2005	597,80	475,70	23,25	98,85	667,94	85,60	161,33	120,17	119,68	0,49
2008	705,50	572,56	24,38	108,56	714,11	99,43	165,71	122,46	122,06	0,40
2009	683,47	546,32	25,19	111,96	744,41	106,17	171,99	129,29	128,89	0,40
2010	689,80	548,87	26,12	114,81	798,08	111,49	176,30	131,70	131,33	0,37
					Sozialversicherung[12]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	47,46	–	39,31	8,15	44,54	0,91	1,53	30,59	30,29	0,30
1980	137,95	–	115,65	22,30	136,83	1,79	4,29	87,96	86,62	1,34
1990	223,76	–	192,56	31,20	213,86	3,79	6,94	135,23	132,73	2,50
1991	249,65	–	212,12	37,53	235,38	3,90	7,77	136,69	134,04	2,65
					Deutschland					
1991	287,83	–	244,66	43,17	276,75	4,54	8,70	175,09	172,46	2,63
1995	373,11	–	320,75	52,36	380,60	6,10	11,93	241,57	238,11	3,46
2000	434,58	–	358,91	75,67	434,70	6,37	13,76	273,62	269,55	4,07
2005	465,57	–	373,89	91,68	469,55	7,24	15,42	292,13	287,54	4,59
2008	485,70	–	384,38	101,32	478,48	7,45	16,62	281,98	276,97	5,01
2009	491,44	–	384,56	106,88	506,61	8,58	17,72	296,39	291,09	5,30
2010	515,16	–	392,56	122,60	512,88	8,48	18,24	297,63	291,90	5,73

1) Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 3) Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.– 4) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers.– 5) Zinsen auf öffentliche Schulden.– 6) Ohne Subventionen der EU an inländische Sektoren.– 7) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, sonstige laufende Transfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 8) Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 9) Abgaben (Steuern einschließlich Steuern an die EU und Erbschaftsteuer sowie tatsächliche Sozialbeiträge) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 10) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 11) Einschließlich der Transaktionen mit der Sozialversicherung.– 12) Einschließlich der Transaktionen mit den Gebietskörperschaften.– a) Einmaliger Effekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den öffentlichen Sektor (im Einzelnen siehe dazu in JG 95 Ziffer 179 und Tabelle 34); Einnahmen: 2,9 Mrd

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

noch Tabelle 18*

bietskörperschaften und der Sozialversicherung
Euro

gaben							Nachrichtlich			
soziale Sachleistungen	geleistete Vermögenseinkommen[5)]	Subventionen[6)]	Vermögenstransfers	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[7)]	Finanzierungssaldo	Staatsquote[8)]	Abgabenquote[9)]	Finanzierungsquote[10)]	Jahr[2)]
							vH			
					Staat					
					Früheres Bundesgebiet					
13,28	3,33	5,15	6,08	17,04	2,89	+ 1,86	38,5	34,9	+ 0,5	1970
47,34	16,18	13,84	15,65	28,65	10,14	– 23,15	46,9	40,3	– 2,9	1980
76,70	34,35	22,40	15,67	31,62	38,46	– 24,78	43,6	38,1	– 1,9	1990
85,98	39,51	23,14	23,32	32,57	87,12	– 43,52	46,2	39,1	– 3,1	1991
					Deutschland					
98,97	41,21	32,74	30,76	39,90	29,93	– 43,85	46,2	38,9	– 2,9	1991
136,05	64,76	38,13	147,42[a)]	39,99	25,36	–175,36[a)]	54,9 [a)]	40,2	– 9,5 [a)]	1995
152,83	65,52	34,45	30,11	38,35	– 17,00[b)]	+ 23,28[b)]	45,1 [b)]	41,7	+ 1,1 [b)]	2000
167,36	63,22	25,49	34,71	31,42	39,36	– 74,12	46,9	38,6	– 3,3	2005
185,83	68,34	24,62	32,94	38,85	45,36	– 1,39	44,0	39,2	– 0,1	2008
196,90	63,83	27,13	32,20	41,37	50,52	– 76,11	48,1	39,6	– 3,2	2009
202,95	61,88	27,17	60,81	40,77	48,33	–106,00	47,9	38,4	– 4,3	2010
					davon:					
					Gebietskörperschaften[11)]					
					Früheres Bundesgebiet					
1,95	3,48	5,15	6,06	16,94	9,17	– 1,06	27,9	23,8	– 0,3	1970
6,22	16,52	12,88	15,60	28,27	28,65	– 24,27	32,0	25,3	– 3,1	1980
11,33	34,50	20,70	15,68	31,09	64,89	– 34,68	29,3	23,1	– 2,7	1990
12,64	39,65	21,26	23,19	31,79	108,49	– 57,79	31,8	23,8	– 4,1	1991
					Deutschland					
15,46	41,38	29,19	30,72	39,00	67,07	– 54,93	30,7	23,0	– 3,6	1991
24,27	64,75	32,04	147,45[a)]	38,21	72,58	–167,87[a)]	36,9 [a)]	22,9	– 9,1 [a)]	1995
19,98	65,46	28,91	29,40	37,47	53,49[b)]	+ 23,40[b)]	27,4 [b)]	24,2	+ 1,1 [b)]	2000
21,71	63,04	24,61	34,54	30,55	126,39	– 70,14	30,0	21,9	– 3,2	2005
23,16	68,15	23,78	32,95	38,20	140,27	– 8,61	28,9	23,7	– 0,3	2008
24,38	63,66	24,20	32,22	40,84	151,66	– 60,94	31,4	23,4	– 2,6	2009
25,80	61,64	24,63	60,83	40,37	165,32	–108,28	32,2	22,6	– 4,4	2010
					Sozialversicherung[12)]					
					Früheres Bundesgebiet					
11,33	0,00	–	0,02	0,10	0,06	+ 2,92	12,4	11,1	+ 0,8	1970
41,12	0,00	0,96	0,11	0,38	0,22	+ 1,12	17,4	15,0	+ 0,1	1980
65,37	0,03	1,70	0,04	0,53	0,23	+ 9,90	16,4	15,0	+ 0,8	1990
73,34	0,04	1,88	0,20	0,78	10,78	+ 14,27	16,6	15,3	+ 1,0	1991
					Deutschland					
83,51	0,01	3,55	0,16	0,90	0,29	+ 11,08	18,0	15,9	+ 0,7	1991
111,78	0,16	6,09	0,67	1,78	0,52	– 7,49	20,6	17,3	– 0,4	1995
132,85	0,14	5,54	0,85	0,88	0,69	– 0,12	21,2	17,5	– 0,0	2000
145,65	0,23	0,88	0,24	0,87	6,89	– 3,98	21,1	16,8	– 0,2	2005
162,67	0,24	0,84	0,04	0,65	7,99	+ 7,22	19,3	15,5	+ 0,3	2008
172,52	0,22	2,93	0,03	0,53	7,69	– 15,17	21,3	16,1	– 0,6	2009
177,15	0,29	2,54	0,02	0,40	8,13	+ 2,28	20,7	15,8	+ 0,1	2010

Euro, Ausgaben: 122,5 Mrd Euro. Ohne die Berücksichtigung ergeben sich die folgenden Werte: Einnahmen: Staat: 830,8 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 506,8 Mrd Euro, Sonstige Einnahmen: Staat 86,4 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 82,8 Mrd Euro; Ausgaben: Staat 889,9 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 558,2 Mrd Euro, Vermögenstransfers: Staat 25,0 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 25,0 Mrd Euro; Finanzierungssaldo: Staat –59,1 Mrd Euro, Gebietskörperschaften – 51,4 Mrd Euro; Staatsquote: Staat 48,1 vH, Gebietskörperschaften 30,2 vH, Finanzierungsquote: Staat – 3,9 vH, Gebietskörperschaften – 2,8 vH.– b) Einmaliger Effekt durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen in Höhe von 50,8 Mrd Euro; ohne die Berücksichtigung ergeben sich folgende Werte: Ausgaben: Staat 981,2 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 619,2 Mrd Euro, sonstige Ausgaben: Staat 33,9 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 105,7 Mrd Euro, Finanzierungssaldo: Staat – 23,7 Mrd Euro Gebietskörperschaften – 24,3 Mrd Euro, Staatsquote: Staat 47,6 vH, Gebietskörperschaften 30,0 vH, Finanzierungsquote: Staat – 1,5 vH, Gebietskörperschaften – 1,2 vH.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 19*

Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Einnahmen insgesamt[3)]	Einnahmen darunter: Steuern[4)]	Einnahmen darunter: Sozialbeiträge	Ausgaben insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelt	geleistete Vermögenseinkommen[5)]	geleistete Transfers[6)]	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[7)]	Finanzierungssaldo
					Bund						
					Früheres Bundesgebiet						
1970	49,00	46,13	0,71	45,92	5,96	6,07	1,46	23,46	3,62	5,35	+ 3,08
1980	101,26	94,15	1,67	116,38	13,73	13,80	8,24	62,59	5,64	12,38	– 15,12
1990	158,15	141,66	2,46	186,06	18,96	19,24	18,87	109,57	6,13	13,29	– 27,91
1991	185,07	162,57	2,42	236,65	17,30	19,81	23,29	149,98	5,46	20,81	– 51,58
					Deutschland						
1991	193,31	174,90	2,56	241,83	18,41	21,82	24,86	141,02	6,34	29,38	– 48,52
1995	238,79	204,71	7,23	380,56	17,42	22,98	43,19	147,09	5,87	144,01 a)	–141,77 a)
2000	263,14	237,59	5,28	235,08	17,92	22,94	42,97	174,50	6,40	– 29,65 b)	+ 28,06 b)
2005	269,95	240,46	5,19	317,76	21,24	22,54	38,31	208,47	6,90	20,30	– 47,81
2007	308,03	279,00	5,52	326,86	22,40	22,32	41,54	213,32	7,50	19,78	– 18,83
2008	319,00	285,82	5,59	334,21	23,75	23,02	40,98	218,10	7,76	20,60	– 15,21
2009	316,49	280,89	5,71	354,58	25,30	23,81	38,16	234,56	9,12	23,63	– 38,09
2010	320,88	284,40	6,18	400,88	26,30	23,98	35,75	256,06	8,70	50,09	– 80,00
					Länder						
					Früheres Bundesgebiet						
1970	39,44	27,88	2,18	40,72	4,03	15,24	0,91	12,52	3,18	4,84	– 1,28
1980	99,92	68,63	6,37	109,90	8,91	41,85	4,97	35,53	5,01	13,63	– 9,98
1990	147,92	104,00	9,55	154,32	14,41	56,51	11,50	52,84	5,61	13,45	– 6,40
1991	163,81	114,65	9,70	169,98	13,70	60,60	12,10	63,29	5,92	14,37	– 6,17
					Deutschland						
1991	196,64	122,14	9,88	205,56	16,66	68,97	12,08	75,54	7,27	25,04	– 8,92
1995	224,59	153,83	13,10	247,55	19,10	86,76	15,96	93,21	6,41	26,11	– 22,96
2000	264,89	185,28	14,64	273,67	22,41	92,45	17,95	105,74	8,32	26,80	– 8,78
2005	264,98	173,22	15,79	287,92	26,98	96,06	20,43	110,79	6,54	27,12	– 22,94
2007	299,40	205,01	16,13	296,93	29,39	96,69	21,37	117,02	7,97	24,49	+ 2,47
2008	305,47	209,21	16,34	307,66	31,51	97,38	21,86	120,49	9,79	26,63	– 2,19
2009	296,14	195,67	16,79	316,92	33,61	100,50	20,99	126,07	10,43	25,32	– 20,78
2010	301,79	193,36	17,18	324,35	35,31	103,50	21,31	127,46	10,15	26,62	– 22,56
					Gemeinden						
					Früheres Bundesgebiet						
1970	25,48	8,85	0,35	28,34	4,77	7,46	1,22	4,36	10,14	0,39	– 2,86
1980	65,81	24,64	0,88	64,98	11,92	16,73	3,53	14,00	17,62	1,18	+ 0,83
1990	93,52	36,14	1,36	93,89	19,37	24,82	4,46	24,57	19,35	1,32	– 0,37
1991	100,65	38,72	1,35	100,69	22,54	27,16	4,60	24,59	20,41	1,39	– 0,04
					Deutschland						
1991	124,56	40,81	1,36	122,05	25,88	35,61	4,77	28,73	25,39	1,67	+ 2,51
1995	148,29	47,04	1,76	151,43	30,83	40,93	5,88	45,96	25,93	1,90	– 3,14
2000	157,10	57,94	2,06	152,98	33,69	40,66	4,75	48,23	22,75	2,90	+ 4,12
2005	165,37	62,02	2,27	164,76	37,38	42,73	4,49	59,90	17,11	3,15	+ 0,61
2007	187,42	74,37	2,38	176,35	41,08	43,16	5,57	63,84	20,06	2,64	+ 11,07
2008	192,11	77,53	2,45	183,32	44,17	45,31	5,48	65,75	20,65	1,96	+ 8,79
2009	189,23	69,76	2,69	191,30	47,26	47,68	4,69	68,73	21,29	1,65	– 2,07
2010	192,90	71,11	2,76	198,62	49,88	48,82	4,77	71,86	21,52	1,77	– 5,72

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 3) Steuern, tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge, Verkäufe, Subventionen, Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers.– 4) Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.– 5) Zinsen auf öffentliche Schulden, Nettopachten und Ausschüttungen.– 6) Monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen, Subventionen und sonstige laufende Transfers.– 7) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, Vermögenstransfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– Siehe Fußnote a) Tabelle 18*.– Siehe Fußnote b) Tabelle 18*.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 20*

Ausgaben und Einnahmen der staatlichen und kommunalen Haushalte nach Bundesländern[1)]

Mio Euro[2)]

Bundesland	1992	2000	2005	2010	1992	2000	2005	2010
	Bereinigte Ausgaben[3)]				noch darunter: Zinsausgaben			
Baden-Württemberg	38 101	42 216	45 566	50 987	2 056	2 049	2 359	2 588
Bayern	42 739	49 202	51 562	63 520	1 915	1 708	1 824	1 617
Berlin	19 952	20 895	21 830	21 916	672	1 963	2 396	2 208
Brandenburg	10 644	11 927	12 036	13 006	98	782	951	701
Bremen	3 725	4 123	4 117	4 754	573	513	500	691
Hamburg	8 857	9 713	9 952	11 284	748	982	949	900
Hessen	23 541	27 293	27 951	34 598	1 695	1 826	1 842	1 848
Mecklenburg-Vorpommern	7 642	8 539	8 405	8 492	63	553	577	462
Niedersachsen	27 242	29 792	31 294	35 993	2 257	2 638	2 824	2 274
Nordrhein-Westfalen	63 898	73 068	79 601	96 357	5 669	5 930	5 977	7 109
Rheinland-Pfalz	13 211	15 285	15 782	19 798	1 137	1 327	1 371	1 650
Saarland	4 037	4 313	4 425	5 863	609	484	459	577
Sachsen	18 197	19 673	19 089	21 488	100	871	847	496
Sachsen-Anhalt	11 605	12 411	12 340	12 470	88	872	1 050	912
Schleswig-Holstein	9 869	10 678	11 661	13 296	896	1 051	1 025	1 094
Thüringen	10 323	11 244	10 564	11 325	95	727	833	744
Insgesamt[a)]	311 291	341 895	358 908	417 762	18 671	24 278	25 783	25 958
nachrichtlich: Bund	220 714	264 972	281 483	353 299	22 407	39 149	37 371	38 408
	noch darunter: Investitionsausgaben				noch darunter: Personalausgaben			
Baden-Württemberg	7 897	6 707	5 506	6 907	14 750	17 132	19 081	21 202
Bayern	11 215	9 428	7 909	10 616	16 283	19 200	21 474	24 198
Berlin	3 559	2 217	2 822	1 763	7 493	7 147	7 481	7 243
Brandenburg	3 321	2 406	1 955	2 150	3 520	3 941	3 579	3 940
Bremen	476	625	672	471	1 431	1 315	1 282	1 590
Hamburg	1 095	969	1 081	1 225	3 619	3 205	3 372	3 879
Hessen	4 081	2 987	2 957	4 258	8 971	10 176	10 306	12 669
Mecklenburg-Vorpommern	2 193	1 901	1 293	1 239	2 767	2 834	2 656	2 611
Niedersachsen	4 605	3 875	2 998	3 664	11 162	12 369	12 249	14 863
Nordrhein-Westfalen	10 303	7 694	8 816	12 710	25 377	29 140	30 411	34 382
Rheinland-Pfalz	2 393	2 145	1 596	1 816	5 306	6 369	6 716	7 844
Saarland	597	481	438	701	1 608	1 779	1 797	2 136
Sachsen	6 387	4 976	4 080	3 947	6 038	6 314	6 180	6 805
Sachsen-Anhalt	3 676	2 794	2 092	2 082	4 097	4 390	3 821	3 945
Schleswig-Holstein	1 543	1 382	1 160	1 401	3 847	4 338	4 678	5 028
Thüringen	3 539	2 486	1 591	1 752	3 461	3 662	3 564	3 970
Insgesamt[a)]	66 880	53 075	46 960	56 700	119 729	133 310	138 648	156 349
nachrichtlich: Bund	22 727	17 905	16 109	25 901	26 328	26 517	26 372	41 888
	Bereinigte Einnahmen[3)]				darunter: Steuereinnahmen			
Baden-Württemberg	36 200	42 340	43 692	49 563	25 931	31 659	31 279	34 872
Bayern	41 176	50 288	51 556	61 866	28 282	36 128	36 053	43 287
Berlin	18 311	18 343	18 700	20 709	6 377	8 689	8 192	10 501
Brandenburg	8 235	11 452	11 545	12 438	2 387	5 684	5 334	6 510
Bremen	3 373	3 977	3 117	3 498	1 927	1 859	1 828	2 014
Hamburg	7 869	9 027	9 654	10 434	5 795	7 519	7 434	8 202
Hessen	22 340	27 517	26 961	30 064	16 086	20 960	18 739	21 381
Mecklenburg-Vorpommern	6 641	7 947	8 010	8 363	1 826	3 824	3 438	4 067
Niedersachsen	25 387	28 965	28 286	33 596	16 460	19 821	19 355	22 836
Nordrhein-Westfalen	61 144	71 168	71 081	86 450	44 696	52 394	49 751	54 929
Rheinland-Pfalz	12 404	14 637	14 484	17 236	8 368	9 920	9 765	11 444
Saarland	3 595	4 317	3 574	4 332	2 267	2 590	2 535	2 789
Sachsen	15 357	19 500	19 192	21 366	4 334	9 598	8 974	10 764
Sachsen-Anhalt	9 266	11 557	11 225	11 810	2 537	5 544	5 220	5 900
Schleswig-Holstein	9 234	10 350	10 082	11 657	5 837	6 896	6 906	7 930
Thüringen	8 464	10 557	10 013	10 708	2 486	5 137	4 870	5 605
Insgesamt[a)]	286 709	333 464	333 803	386 916	175 597	228 223	219 673	253 030
nachrichtlich: Bund	201 095	291 898	250 043	303 143	182 438	219 018	211 783	254 938[b)]

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik; ab 1992 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 2008 Rechnungsergebnisse; ab 2009 Kassenergebnisse einschließlich Extrahaushalte des Bundes und der Länder, ohne Zweckverbände.– 2) Bis 2000 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.– a) Einschließlich der gemeinsamen Extrahaushalte der Länder.– b) Einschließlich Ergänzungszuweisungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 21*

Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften[1)]

Mio Euro

Jahr	Insgesamt[2)]	Darunter: Lohnsteuer[3)], veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Steuern vom Umsatz[4)]	Energiesteuer[5)]	Tabaksteuer	Versicherungsteuer	Erbschaftsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Gewerbesteuer[6)]
	Früheres Bundesgebiet[7)]									
1950	10 783	1 991	741	2 550	37	1 104	33	12	178	638
1955	21 636	4 476	1 591	5 796	581	1 309	72	43	372	1 906
1960	34 997	8 725	3 329	8 616	1 362	1 808	111	103	754	3 801
1965	53 922	16 124	4 177	12 687	3 798	2 402	198	162	1 342	5 258
1970	78 809	26 120	4 457	19 717	5 886	3 342	315	267	1 958	6 195
1975	123 767	50 716	5 141	27 652	8 754	4 543	586	271	2 711	10 684
1976	137 065	56 993	6 054	29 890	9 265	4 795	633	541	2 879	11 930
1977	153 103	64 566	8 605	32 050	9 809	5 012	692	458	3 031	13 540
1978	163 154	66 181	10 136	37 460	10 462	5 348	752	479	3 212	13 973
1979	175 283	68 829	11 715	43 054	10 809	5 471	836	515	3 874	14 513
1980	186 617	75 853	10 902	47 779	10 917	5 772	910	520	3 367	14 296
1981	189 341	76 431	10 309	49 999	11 340	5 753	984	558	3 371	13 329
1982	193 627	78 744	10 971	49 962	11 676	6 242	1 042	651	3 420	13 346
1983	202 766	80 357	12 105	54 131	11 933	7 097	1 107	733	3 571	13 388
1984	212 031	83 196	13 453	56 489	12 288	7 378	1 164	802	3 724	14 480
1985	223 537	90 089	16 278	56 153	12 537	7 389	1 266	773	3 758	15 727
1986	231 327	93 113	16 516	56 825	13 111	7 404	1 318	966	4 784	16 355
1987	239 622	99 636	13 821	60 739	13 363	7 417	1 394	1 144	4 277	15 926
1988	249 560	102 613	15 340	63 035	13 821	7 442	1 485	1 228	4 177	17 621
1989	273 810	111 784	17 477	67 224	16 855	7 930	2 142	1 065	4 687	18 767
1990	281 040	109 472	15 385	75 459	17 701	8 897	2 266	1 545	4 251	19 836
	Deutschland									
1991	338 434	130 740	16 217	91 866	24 167	10 018	2 999	1 347	5 631	21 114
1992	374 131	147 686	15 945	101 087	28 206	9 844	4 139	1 548	6 808	22 931
1993	383 019	148 902	14 231	110 595	28 787	9 950	4 750	1 556	7 188	21 610
1994	401 958	149 314	10 004	120 509	32 645	10 362	5 828	1 779	7 245	22 542
1995	416 289	151 700	9 273	119 961	33 176	10 529	7 211	1 816	7 062	21 504
1996	409 032	134 416	15 064	121 283	34 896	10 583	7 335	2 071	7 027	23 458
1997	407 579	130 090	17 009	123 169	33 749	10 816	7 224	2 078	7 372	24 850
1998	425 912	137 737	18 509	127 934	34 090	11 070	7 132	2 458	7 756	25 825
1999	453 068	144 695	22 359	137 157	38 261	11 655	7 115	3 055	7 039	27 060
2000	467 253	147 958	23 575	140 871	41 183	11 443	7 244	2 983	7 014	27 025
2001	446 247	141 397	- 426	138 933	45 011	12 072	7 429	3 070	8 378	24 533
2002	441 704	139 729	2 865	138 195	47 289	13 777	8 327	3 020	7 593	23 490
2003	442 238	137 658	8 276	136 994	49 722	14 093	8 870	3 373	7 336	24 138
2004	442 838	129 288	13 124	137 365	48 380	13 629	8 749	4 283	7 741	28 373
2005	452 080	128 687	16 332	139 713	46 563	14 272	8 752	4 097	8 675	32 129
2006	488 444	140 178	22 898	146 689	46 190	14 386	8 774	3 762	8 937	38 369
2007	538 244	156 803	22 930	169 638	45 309	14 255	10 330	4 204	8 900	40 116
2008	561 183	174 579	15 869	175 989	45 508	13 573	10 480	4 771	8 842	41 038
2009	524 000	161 595	7 174	176 990	46 100	13 366	10 547	4 549	8 201	32 421
2010	530 587	159 083	12 042	180 042	46 009	13 493	10 284	4 405	6 171	35 712

1) Aufkommen an Gemeinschafts-, Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern sowie Lastenausgleichsabgaben und EG-Anteil Zölle vor der Verteilung.– 2) Von 1957 bis 1969 ohne buchmäßige Mehreinnahmen aus Regierungskäufen im Ausland; 1970 ohne, ab 1971 einschließlich Zölle auf Regierungskäufe im Ausland; von 1969 bis 1971 ohne Vergütungen an die Importeure aufgrund des Absicherungsgesetzes; 1973 und 1974 ohne Stabilitätszuschlag und Investitionsteuer.– 3) Ab 1996 um Kindergeld gekürzt.– 4) Bis 1967 Umsatzsteuer, Umsatzausgleichsteuer, Beförderungsteuer; ab 1968 Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer; 1969 bis 1972 einschließlich Straßengüterverkehrsteuer.– 5) Bis 31.07.2006 Mineralölsteuer. Ab Mai 1999 einschließlich Stromsteuer.– 6) Bis 1979 einschließlich Lohnsummensteuer.– 7) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland.

Quelle: BMF

Tabelle 22*

Verschuldung der öffentlichen Haushalte[1]

Mio Euro[2]

Jahr	Insgesamt[3]	Kreditnehmer			Ausgewählte Schuldarten				Nachrichtlich:
							Darlehen von Nichtbanken		
		Bund[4]	Länder	Gemeinden[5]	Anleihen[6]	Direktausleihungen der Kreditinstitute[7]	Sozialversicherung	sonstige[7]	Schuldenstandsquote[8] (vH)
	Früheres Bundesgebiet								
1950	10 550	3 727	6 567	256	.	238	77	72	*x*
1955	20 954	10 630	7 937	2 388	1 034	1 892	1 032	701	*x*
1960	26 975	13 751	7 513	5 711	1 804	5 729	1 364	1 331	*x*
1965	42 778	20 667	8 897	13 214	5 724	13 005	3 370	3 241	*x*
1970	64 367	29 557	14 207	20 603	8 943	30 450	2 927	5 677	*18,6*
1973[9]	85 771	34 969	20 177	30 626	13 998	47 092	7 359 a)	3 181	*18,3*
1975	131 090	58 787	34 257	38 046	20 799	76 765	9 421	3 905	*24,8*
1980	239 598	120 460	70 458	48 679	44 701	156 314	5 404	10 635	*31,7*
1985	388 680	204 027	126 499	58 153	106 240	237 710	4 647	13 944	*41,7*
1986	409 528	215 665	135 161	58 702	128 638	233 282	4 204	13 004	*41,6*
1987	433 993	228 235	145 518	60 239	146 954	236 157	3 836	12 333	*42,6*
1988	461 704	246 002	154 696	61 005	166 352	244 120	3 666	10 801	*43,1*
1989	474 907	254 421	158 429	62 058	180 128	241 814	3 448	9 862	*41,8*
	Deutschland								
1990	538 641	306 315	168 106	64 219	219 936	252 608	3 254	10 359	.
1991	598 702	334 049	180 152	70 454	256 444	268 342	1 113	13 577	*40,4*
1992	686 405	362 891	198 959	77 645	281 962	274 357	1 252	11 560	*42,9*
1993	770 226	409 658	221 819	86 991	313 669	294 362	819	12 093	*46,9*
1994	848 556	424 228	240 666	94 901	350 249	329 507	683	14 826	*49,3*
1995	1 019 248	449 006	261 621	99 242	427 311	391 074	646	20 769	*55,6*
1996	1 087 170	489 600	285 478	101 026	455 468	427 738	394	20 170	*58,4*
1997	1 132 974	521 042	304 459	101 670	480 386	449 436	339	15 291	*59,7*
1998	1 165 834	547 887	318 827	101 662	519 409	457 328	281	13 331	*60,3*
1999	1 199 987	770 343	327 407	102 237	578 669	450 111	281	10 200	*60,9*
2001	1 223 966	760 199	364 559	99 209	604 588	422 440	174	13 110	*58,8*
2003	1 358 137	826 543	423 737	107 857	637 536	396 832	341	34 163	*63,9*
2004	1 430 582	869 372	448 672	112 538	675 321	379 984	430	53 672	*65,8*
2005	1 489 029	901 621	471 375	116 033	707 279	366 978	488	62 765	*68,0*
2006	1 533 697	933 467	481 850	118 380	742 167	356 514	480	71 889	*67,6*
2007	1 540 381	940 088	484 373	115 920	762 192	329 588	476	74 947	*64,9*
2008	1 564 590	966 197	483 875	114 518	765 830	325 648	510	82 741	*66,3*
2009	1 657 842	1 033 017	505 359	119 466	778 689	300 927	507	102 973	*73,5*
2010	1 678 191	1 045 654	511 619	120 918	803 813	297 819	508	101 291	*83,2*

1) Berechnungen der Deutschen Bundesbank unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamts. Ab 1991 ohne die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser.– 2) Bis 1998 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander. Ab Dezember 2008 einschließlich Verschuldung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin).– 4) Einschließlich der Sondervermögen, wie zum Beispiel ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit", Kreditabwicklungsfonds/Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz/Entschädigungsfonds.– 5) Einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser.– 6) Einschließlich Bundesschatzbriefe und Bundesobligationen; ohne den Eigenbestand der Emittenten. Ab 1981 ohne Kassenobligationen der Länder mit einer Laufzeit von über 4 Jahren.– 7) Im Wesentlichen Schuldscheindarlehen einschließlich der bei ausländischen Stellen aufgenommenen Darlehen. Sonstige Darlehen von Nichtbanken einschließlich Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungskassen und der Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe.– 8) Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das frühere Bundesgebiet bis 1989 nach dem ESVG 1979; Quelle: BMF.– 9) Ab 1973 nach Ausschaltung der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände.– a) Ab 1973 werden die vorher bei den sonstigen Nichtbanken ausgewiesenen Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen bei den Sozialversicherungen verbucht.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 23*

Vermögensbildung und ihre Finanzierung[1]

Mrd Euro

Jahr	Inländische nichtfinanzielle Sektoren						Inländische finanzielle Sektoren zusammen[3)4)]	Übrige Welt	Gesamtwirtschaft
	private Haushalte[2]	nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	Staat			zusammen[3]			
			zusammen[3]	Gebietskörperschaften	Sozialversicherung				
	I. Sparen und Vermögensübertragungen								
1991	135,38	12,47	– 31,96	– 43,41	11,45	115,89	14,83	23,08	153,80
1995	137,68	138,74	–173,33	–166,88	– 6,45	103,09	13,24	23,96	140,29
2000	139,17	– 20,53	– 23,76	– 24,49	0,73	94,88	10,70	35,12	140,70
2005	173,99	42,93	– 81,18	.	.	135,74	23,46	–116,80	42,40
2008	182,10	58,40	– 1,13	.	.	239,37	19,04	–166,64	91,77
2009	186,35	23,85	– 74,51	.	.	135,69	13,29	–119,65	29,33
2010	194,50	80,08	– 88,56	.	.	186,02	28,40	–130,21	84,21
	II. Nettoinvestitionen[5] (Sachvermögensbildung)								
1991	58,40	79,03	12,75	12,21	0,54	150,18	3,62	–	153,80
1995	79,97	48,48	6,90	5,64	1,26	135,35	4,94	–	140,29
2000	62,85	73,74	1,38	1,24	0,14	137,97	2,73	–	140,70
2005	28,33	20,66	– 5,58	.	.	43,41	– 1,01	–	42,40
2008	42,99	53,13	– 2,59	.	.	93,53	– 1,76	–	91,77
2009	34,44	– 3,10	– 0,46	.	.	30,88	– 1,55	–	29,33
2010	44,79	41,70	– 0,78	.	.	85,71	– 1,50	–	84,21
	III. Geldvermögensbildung								
1991	142,15	71,28	7,74	– 2,77	10,97	221,17	243,95	60,06	525,18
1995	132,60	53,00	– 11,19	– 3,63	– 7,59	174,42	358,35	120,42	653,19
2000	118,85	263,89	39,02	38,65	0,30	421,76	458,92	438,64	1 319,32
2005	137,49	49,99	– 3,80	.	.	183,68	363,79	283,56	831,02
2008	123,78	66,20	68,69	.	.	258,67	414,12	32,38	705,16
2009	146,98	61,17	44,30	.	.	252,45	21,03	–108,74	164,74
2010	153,73	93,71	236,81	.	.	484,26	227,19	285,15	996,59
	IV. Außenfinanzierung								
1991	65,72	127,56	51,57	51,97	0,06	244,85	232,74	47,58	525,18
1995	75,81	– 31,44	167,53	167,38	0,12	211,90	350,05	91,24	653,19
2000	43,48	407,69	11,93	12,15	– 0,29	463,10	450,96	405,26	1 319,32
2005	– 7,22	18,51	70,37	.	.	81,67	339,32	410,04	831,02
2008	– 14,42	67,89	65,85	.	.	119,32	393,31	192,54	705,16
2009	– 4,03	– 7,21	116,97	.	.	105,74	6,19	52,81	164,74
2010	4,93	– 9,47	318,83	.	.	314,30	197,29	485,01	996,59
	V. Finanzierungssaldo[6]								
1991	76,43	– 56,29 [a]	– 43,83	– 54,74	10,91	– 23,69	11,21	23,08 [a]	–
1995	56,79	84,45 [a]	–178,72	–171,01	– 7,71	– 37,48	8,30	23,96 [a]	–
2000	75,37	–143,81 [a]	27,09	26,50	0,59	– 41,35	7,97	26,70 [a]	–
2005	144,70	31,48 [a]	– 74,17	.	.	92,33	24,47	–116,80 [a]	–
2008	138,20	– 1,69 [a]	2,84	.	.	145,84	20,80	–166,64 [a]	–
2009	151,00	68,38 [a]	– 72,67	.	.	104,81	14,84	–119,65 [a]	–
2010	148,80	103,18 [a]	– 82,02	.	.	100,31	29,90	–130,21 [a]	–

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Bei der Summenbildung wurden innersektorale Ströme nicht mit einbezogen.– 4) Banken, Bausparkassen und Geldmarktfonds, sonstige Finanzinstitute, Versicherungen einschließlich Pensions- und Sterbekassen sowie berufsständische Versorgungswerke.– 5) Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen.– 6) Finanzierungsüberschuss/-defizit, Sparen und Vermögensübertragungen (netto) abzüglich Nettoinvestitionen und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– a) Bei den „nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften“ einschließlich statistischer Differenz; beim „Ausland“ ohne statistische Differenz. Zur Methodik siehe „Statistische Sonderveröffentlichung 4; Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 2005 bis 2010“ der Deutschen Bundesbank vom September 2011.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 24*

Unternehmens- und Vermögenseinkommen der Gesamtwirtschaft[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Unternehmens und Vermögenseinkommen[3)]	Saldo der Vermögenseinkommen mit der übrigen Welt	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen									
			zusammen	davon:								
				Kapitalgesellschaften							Staat	private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck
				Betriebsüberschuss	nachrichtlich:							
					empfangene Vermögenseinkommen[4)]	geleistete Vermögenseinkommen[5)]	Unternehmensgewinne	geleistete Ausschüttungen und Entnahmen	reinvestierte Gewinne an die übrige Welt	Primäreinkommen[6)]		
				+	+	–	=	–	–	=		
						Früheres Bundesgebiet						
1980	163,40	2,16	161,24	75,09	122,59	124,98	72,70	60,22	– 0,56	13,04	– 1,46	87,61
1981	167,71	1,88	165,83	75,42	148,48	150,61	73,29	66,73	– 1,55	8,11	– 1,03	91,44
1982	176,84	1,10	175,74	81,96	157,59	159,07	80,48	68,84	– 0,60	12,24	– 0,98	94,76
1983	196,01	3,22	192,79	93,94	149,07	144,77	98,24	72,85	0,31	25,08	– 1,19	100,04
1984	213,69	7,23	206,46	101,08	162,01	154,31	108,78	86,03	– 0,22	22,97	– 1,01	106,39
1985	228,87	7,26	221,61	112,98	164,42	154,33	123,07	95,16	0,28	27,63	– 1,03	109,66
1986	243,97	5,20	238,77	124,49	157,25	146,25	135,49	93,63	0,76	41,10	– 1,01	115,29
1987	238,11	3,69	234,42	115,70	157,76	141,98	131,48	93,99	1,64	35,85	– 0,91	119,63
1988	266,34	9,56	256,78	128,68	170,62	155,04	144,26	89,84	0,08	54,34	– 0,76	128,86
1989	298,84	13,84	285,00	143,60	202,93	193,11	153,42	99,50	1,72	52,20	– 0,66	142,06
1990	327,95	16,80	311,15	159,31	248,78	236,22	171,87	106,79	– 0,80	65,88	– 1,23	153,07
1991	341,57	15,52	326,05	172,31	269,92	250,50	191,73	143,87	1,84	46,02	– 1,01	154,75
						Deutschland						
1991	356,00	13,24	342,76	183,54	300,88	279,22	205,20	148,19	1,18	55,83	– 2,23	161,45
1992	365,20	13,98	351,22	180,05	329,60	309,52	200,13	151,06	– 4,85	53,92	– 2,13	173,30
1993	362,16	8,90	353,26	175,67	321,30	307,93	189,04	147,61	– 3,96	45,39	– 1,68	179,27
1994	391,94	– 0,94	392,88	203,04	328,04	299,71	231,37	186,64	– 1,62	46,35	– 1,18	191,02
1995	411,14	– 3,53	414,67	217,99	323,34	301,73	239,60	175,41	– 2,70	66,89	– 1,00	197,68
1996	423,68	– 1,72	425,40	226,23	322,90	301,88	247,25	175,65	– 5,57	77,17	– 1,20	200,37
1997	441,56	– 5,48	447,04	248,03	340,72	312,66	276,09	197,87	– 1,37	79,59	– 1,44	200,45
1998	447,26	–13,37	460,63	268,15	362,29	325,20	305,24	228,47	– 1,28	78,05	– 1,88	194,36
1999	436,35	–16,50	452,85	266,91	369,19	343,32	292,78	236,40	– 5,80	62,18	– 2,36	188,30
2000	429,73	–11,94	441,67	254,96	449,27	397,12	307,11	258,00	– 6,89	56,00	– 2,78	189,49
2001	445,14	–16,11	461,25	275,08	458,46	404,45	329,09	297,98	–21,25	52,36	– 2,07	188,24
2002	452,51	–23,98	476,49	287,25	431,26	377,18	341,33	285,22	– 6,98	63,09	– 2,27	191,51
2003	466,86	–13,83	480,69	295,16	397,08	349,76	342,48	282,44	– 3,34	63,38	– 2,19	187,72
2004	541,42	20,87	520,55	329,72	412,66	334,97	407,41	283,79	– 4,09	127,71	– 2,13	192,96
2005	576,05	27,57	548,48	349,39	447,70	347,23	449,86	320,33	3,27	126,26	– 2,65	201,74
2006	652,64	47,96	604,68	392,77	511,72	384,39	520,10	359,37	– 0,37	161,10	– 2,74	214,65
2007	690,22	43,73	646,49	429,04	586,87	448,31	567,60	381,47	5,46	180,67	– 3,03	220,48
2008	664,41	33,61	630,80	404,64	564,78	464,19	505,23	396,99	– 21,50	129,74	– 3,28	229,44
2009	574,67	48,67	526,00	326,72	457,01	352,47	431,26	348,80	1,39	81,07	– 4,14	203,42
2010	634,97	44,56	590,41	384,91	460,96	342,45	503,42	369,07	5,30	129,05	– 4,33	209,83

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2008 vorläufige Ergebnisse.– 3) Inländerkonzept.– 4) Zinsen (einschließlich unterstellte Bankgebühren), Ausschüttungen und Entnahmen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen, reinvestierte Gewinne aus der übrigen Welt, Pachteinkommen.– 5) Zinsen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen und Pachteinkommen (ohne Ausschüttungen und Entnahmen).– 6) Nettonationaleinkommen der Kapitalgesellschaften.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 25*

Zahlungsbilanz (Salden)

Mio Euro[1)]

Jahr	Leistungsbilanz								
	insgesamt	Außen-handel[2)]	Ergän-zungen zum Außen-handel	Dienstleistungen[3)]			Erwerbs- und Ver-mögens-einkom-men	Laufende Übertragungen	
				insge-samt	darunter: Reise-verkehr[4)]	darunter: Trans-portleis-tungen		insge-samt	Nettobei-trag zum EU-Haus-halt[5)]
1990	+ 39 068	+ 53 881	– 1 960	– 13 354	– 20 396	+ 3 081	+ 18 534	– 18 033	– 5 949
1992	– 18 119	+ 17 208	– 729	– 22 999	– 24 750	+ 2 415	+ 14 562	– 26 161	– 11 271
1994	– 25 267	+ 36 691	– 674	– 32 111	– 30 683	+ 2 538	+ 1 223	– 30 397	– 14 128
1996	– 10 781	+ 50 382	– 2 526	– 33 103	– 31 889	+ 2 457	+ 538	– 26 071	– 11 477
1998	– 14 672	+ 64 919	– 4 559	– 38 374	– 32 444	+ 2 786	– 9 528	– 27 130	– 12 186
2000	– 35 236	+ 59 128	– 9 072	– 49 006	– 37 188	+ 3 386	– 8 335	– 27 949	– 12 743
2002	+ 42 974	+132 788	– 8 553	– 35 728	– 35 554	+ 2 789	– 18 021	– 27 518	– 7 437
2004	+102 834	+156 096	– 16 470	– 29 375	– 35 302	+ 3 851	+ 18 772	– 27 849	– 8 755
2005	+112 906	+158 179	– 14 055	– 27 401	– 36 317	+ 6 379	+ 24 897	– 28 712	– 9 788
2006	+145 000	+159 048	– 12 888	– 17 346	– 32 771	+ 5 723	+ 44 893	– 28 706	– 10 217
2007	+181 151	+195 348	– 9 814	– 14 852	– 34 324	+ 6 756	+ 43 311	– 32 839	– 12 536
2008	+154 831	+178 297	– 14 060	– 11 585	– 34 718	+ 8 300	+ 35 564	– 33 385	– 11 593
2009	+133 742	+138 697	– 11 604	– 10 437	– 33 341	+ 6 873	+ 50 103	– 33 016	– 11 635
2010	+141 105	+154 473	– 11 414	– 8 349	– 32 778	+ 7 056	+ 44 482	– 38 084	– 14 968

Jahr	Vermö-gens-über-tragungen	Kapitalbilanz[6)]					Verände-rung der Währungs-reserven zu Trans-aktions-werten[9)]	Saldo der statistisch nicht auf-gliederba-ren Trans-aktionen	Nachricht-lich:
		insge-samt	davon: Direkt-investi-tionen[7)]	davon: Wert-papier-trans-aktionen	davon: übriger Kapitalverkehr zu-sammen	davon: übriger Kapitalverkehr darunter: Kredite der Kredit-institute[8)]			Verände-rung der Netto-Auslands-aktiva der Bundesbank zu Trans-aktions-werten[9)]
1990	– 2 544	– 46 672	– 17 573	– 2 942	– 26 157	– 9 132	– 5 937	+ 16 084	– 5 612
1992	– 1 004	+ 35 515	– 16 519	+ 23 471	+ 28 564	+ 41 461	– 27 041	+ 10 649	– 35 149
1994	– 1 348	+ 29 584	– 9 728	– 25 826	+ 65 138	+ 72 518	+ 1 455	– 4 424	– 6 259
1996	– 1 678	+ 11 457	– 34 031	+ 44 110	+ 1 378	– 2 438	+ 962	+ 40	+ 823
1998	+ 659	+ 16 776	– 57 790	– 2 243	+ 76 808	+ 73 606	– 3 644	+ 881	– 4 209
2000	+ 6 823	+ 34 187	+153 822	–164 910	+ 39 430	+ 13 761	+ 5 844	– 5 775	+ 48 231
2002	– 212	– 38 448	+ 36 739	+ 66 020	–143 272	–104 083	+ 2 065	– 4 313	– 33 292
2004	+ 435	–122 984	– 24 753	+ 7 644	–107 345	– 89 093	+ 1 470	+ 19 717	– 3 905
2005	– 1 369	–129 635	– 22 880	– 39 173	– 69 764	– 63 223	+ 2 182	+ 18 098	– 22 230
2006	– 258	–175 474	– 50 280	– 24 667	–103 462	–149 989	+ 2 934	+ 30 732	+ 26 069
2007	+ 104	–210 151	– 66 056	+ 67 706	–210 847	–151 521	– 953	+ 28 897	– 56 959
2008	– 215	–160 196	– 49 783	+ 21 192	–129 596	–133 099	– 2 008	+ 5 577	.
2009	+ 74	–145 427	– 29 206	– 70 347	– 49 074	+ 60 900	+ 3 200	+ 11 609	.
2010	– 637	–131 660	– 45 923	–142 528	+ 49 763	+214 727	– 1 613	– 167	.

1) Bis 1998 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Spezialhandel nach der amtlichen Außenhandelsstatistik.– 3) Ohne die bereits im cif-Wert der Einfuhr enthaltenen Ausgaben für Fracht- und Versicherungskosten.– 4) Siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 4.a.– 5) Siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 8.– 6) Kapitalexport (–).– 7) Siehe Tabelle 26*, Fußnote 3.– 8) Lang- und kurzfristige Kredite.– 9) Zunahme (–)/Abnahme (+). Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 26*

Kapitalverkehr mit dem Ausland

Mio Euro[1)]

Jahr	Zusammen[2)]	Direkt-investi-tionen[3)]	Wert-papier-anlagen und Finanz-derivate[4)]	Übriger Kapitalverkehr[5)]			
				zu-sammen	darunter: Monetäre Finanz-institute[6)]	darunter: Unternehmen und Privat-personen	darunter: Staat
	Deutsche Nettokapitalanlagen im Ausland (Zunahme/Kapitalausfuhr (–))						
1990	– 98 956	– 20 021	– 11 846	– 61 153	– 30 707	– 23 289	– 7 161
1992	– 83 613	– 14 851	– 36 230	– 5 492	+ 3 892	– 3 201	– 6 170
1994	– 45 401	– 15 648	– 33 441	+ 2 232	+ 15 550	– 14 465	+ 1 014
1996	– 97 612	– 39 088	– 28 159	– 31 327	– 30 795	+ 427	– 1 222
1998	– 298 817	– 79 916	– 137 811	– 77 446	– 69 643	– 5 120	– 2 606
1999	– 334 203	– 102 018	– 179 559	– 65 158	– 42 145	+ 17 563	+ 6 967
2000	– 358 446	– 61 387	– 216 003	– 86 902	– 101 500	– 6 761	– 20 616
2001	– 267 962	– 44 347	– 117 681	– 111 965	– 130 692	– 20 669	+ 15 378
2002	– 256 437	– 20 132	– 64 135	– 174 236	– 132 610	– 12 199	+ 6 580
2003	– 207 360	– 5 158	– 47 758	– 154 886	– 122 369	– 33 478	+ 728
2004	– 269 710	– 16 548	– 111 504	– 143 126	– 121 829	– 20 588	+ 2 143
2005	– 399 492	– 61 027	– 214 938	– 125 709	– 85 808	– 21 001	+ 3 171
2006	– 471 414	– 94 621	– 169 299	– 210 426	– 207 667	– 28 318	+ 1 069
2007	– 693 802	– 124 660	– 234 118	– 334 071	– 226 872	– 49 901	+ 8 426
2008	– 200 158	– 52 663	– 5 136	– 140 350	– 71 890	– 26 758	+ 2 895
2009	– 10 911	– 56 292	– 56 777	+ 98 957	+ 176 553	– 18 389	+ 2 059
2010	– 399 141	– 80 756	– 188 936	– 127 834	+ 138 536	– 57 668	– 61 066
	Ausländische Nettokapitalanlagen im Inland (Zunahme/Kapitaleinfuhr (+))						
1990	+ 46 347	+ 2 447	+ 8 904	+ 34 996	+ 21 740	+ 13 732	– 832
1992	+ 92 087	– 1 668	+ 59 700	+ 34 055	+ 37 593	+ 5 091	– 1 062
1994	+ 76 441	+ 5 920	+ 7 615	+ 62 906	+ 57 030	+ 6 013	+ 1 652
1996	+ 110 031	+ 5 057	+ 72 270	+ 32 705	+ 28 319	+ 3 083	+ 2 210
1998	+ 311 949	+ 22 127	+ 135 568	+ 154 255	+ 142 801	+ 9 594	+ 25
1999	+ 323 806	+ 52 634	+ 168 090	+ 103 082	+ 95 394	+ 20 935	– 11 256
2000	+ 392 634	+ 215 209	+ 51 093	+ 126 332	+ 115 351	+ 10 039	+ 526
2001	+ 256 167	+ 29 518	+ 156 708	+ 69 942	+ 54 329	+ 12 106	+ 876
2002	+ 217 989	+ 56 871	+ 130 154	+ 30 964	+ 28 454	+ 3 496	– 1 638
2003	+ 145 602	+ 28 679	+ 100 181	+ 16 742	+ 10 708	+ 380	+ 3 672
2004	+ 146 723	– 8 206	+ 119 148	+ 35 781	+ 32 337	+ 10 223	– 4 331
2005	+ 269 858	+ 38 147	+ 175 766	+ 55 945	+ 22 457	+ 32 041	+ 3 550
2006	+ 295 939	+ 44 342	+ 144 632	+ 106 965	+ 57 798	+ 50 664	– 212
2007	+ 483 652	+ 58 603	+ 301 825	+ 123 223	+ 73 807	+ 41 532	– 3 461
2008	+ 39 962	+ 2 879	+ 26 328	+ 10 755	– 57 268	+ 47 438	+ 6 234
2009	– 134 516	+ 27 085	– 13 571	– 148 031	– 114 872	– 6 086	– 5 291
2010	+ 258 838	+ 34 833	+ 46 408	+ 177 597	+ 76 199	+ 2 683	+ 93 196

1) Bis 1998 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Einschließlich Veränderung der Währungsreserven.– 3) Als Direktinvestitionen gelten Finanzbeziehungen zu in- und ausländischen Unternehmen, an denen der Investor 10 vH oder mehr (bis Ende 1989: 25 vH oder mehr, von 1990 bis Ende 1998 mehr als 20 vH) der Anteile oder Stimmrechte unmittelbar hält; einschließlich Zweigniederlassungen und Betriebsstätten. Bis Ende 1995 umfassen die Direktinvestitionen Anteile am Kapital einschließlich Rücklagen, Gewinn- und Verlustvorträgen und langfristige Kredite. Als Direktinvestitionen gelten auch alle Anlagen in Grundbesitz. Ab 1996 werden auch kurzfristige Finanzkredite und Handelskredite einbezogen. Weitere Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).– 4) Aktien einschließlich Genussscheine, Investmentzertifikate (ab 1991 einschließlich thesaurierter Erträge), Anleihen und Geldmarktpapiere.– 5) Finanz- und Handelskredite, Bankguthaben und sonstige Anlagen. – 6) Ohne Deutsche Bundesbank.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 27*

Ausgewählte Zinsen und Renditen[1)]

Prozent p. a.

Jahr	Satz der Einlagefazilität	Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität[2)]	Diskontsatz/ Basiszinssatz[3)]	Dreimonatsgeld/ Fibor/ EURIBOR[4)5)]	Renditen festverzinslicher Wertpapiere von im Umlauf befindlichen inländischen Emittenten[6)]			
					insgesamt	Anleihen der öffentlichen Hand zusammen	darunter: Restlaufzeit von über 9 bis 10 Jahren	Euro-Dollar-Anleihen Luxemburg[7)]
1960	–	5,44	4,44	5,10	6,3	6,4	–	–
1965	–	4,66	3,66	5,14	6,8	7,1	–	–
1970	–	9,02	6,89	9,41	8,2	8,3	–	–
1975	–	5,75	4,50	4,96	8,7	8,5	9,0	10,0
1980	–	8,78	7,17	9,54	8,6	8,5	8,6	12,5
1981	–	9,00	7,50	12,11	10,6	10,4	10,2	14,4
1982	–	8,39	7,06	8,88	9,1	9,0	9,0	14,5
1983	–	5,37	4,21	5,78	8,0	7,9	8,1	12,4
1984	–	5,50	4,25	5,99	7,8	7,8	8,0	12,8
1985	–	5,77	4,31	5,44	6,9	6,9	7,1	11,2
1986	–	5,50	3,59	4,60	6,0	5,9	6,4	8,8
1987	–	4,95	2,99	3,99	5,8	5,8	6,4	9,1
1988	–	4,73	2,92	4,28	6,0	6,1	6,6	9,4
1989	–	6,81	4,81	7,07	7,1	7,0	7,0	9,3
1990	–	8,08	6,00	8,47	8,9	8,8	8,8	9,4
1991	–	9,07	6,85	9,25	8,7	8,6	8,5	8,7
1992	–	9,68	8,19	9,52	8,1	8,0	7,9	7,5
1993	–	8,12	6,96	7,30	6,4	6,3	6,6	6,6
1994	–	6,26	4,82	5,36	6,7	6,7	7,0	7,5
1995	–	5,80	3,93	4,53	6,5	6,5	7,0	7,2
1996	–	4,65	2,65	3,31	5,6	5,6	6,3	6,8
1997	–	4,50	2,50	3,33	5,1	5,1	5,7	6,7
1998	–	4,50	2,50	3,54	4,5	4,4	4,8	5,8
1999	1,75	3,79	2,13	2,97	4,3	4,3	4,7	6,4
2000	3,02	5,02	3,45	4,39	5,4	5,3	5,3	7,3
2001	3,29	5,29	4,05	4,26	4,8	4,7	4,8	6,1
2002	2,22	4,22	2,56	3,32	4,7	4,6	4,8	5,7
2003	1,26	3,26	1,60	2,33	3,7	3,8	4,1	4,5
2004	1,00	3,00	1,14	2,11	3,7	3,7	4,0	4,6
2005	1,02	3,02	1,19	2,19	3,1	3,2	3,4	4,6
2006	1,75	3,75	1,66	3,08	3,8	3,7	3,8	5,3
2007	2,84	4,83	2,95	4,28	4,3	4,3	4,2	5,2
2008	3,01	4,78	3,26	4,63	4,2	4,0	4,0	4,5
2009	0,47	2,10	0,87	1,23	3,2	3,1	3,2	4,3
2010	0,25	1,75	0,12	0,81	2,5	2,4	2,7	3,8

1) Durchschnitte; Diskontsatz/Basiszinssatz und Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität sind mit den Tagen der Geltungsdauer gewichtet, wobei der Monat mit 30 Tagen angesetzt wird.– 2) Ab 1. August 1990 bis 31. Dezember 1993 zugleich Zinssatz für Kassenkredite; ab 1. Januar 1994 wurden keine Kassenkredite mehr gewährt. Ersetzt den Lombardsatz ab 1. Januar 1999 gemäß Diskontsatz-Überleitungs-Gesetz (DÜG) in Verbindung mit der Lombardsatz-Überleitungs-Verordnung.– 3) Bis 31. Juli 1990 zugleich Zinssatz für Kassenkredite. Ersetzt den Diskonsatz gemäß DÜG in Verbindung mit der Basiszinssatz-Bezugsgrößen-Verordnung ab 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2001. Nach Artikel 4 § 2 Versicherungskapitalanlagen-Bewertungsgesetz (VersKapAG) tritt ab 4. April 2002 an Stelle des Basiszinssatzes gemäß DÜG der Basiszinssatz gemäß § 247 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).– 4) Die Durchschnittssätze sind als ungewichtetes arithmetisches Mittel aus den innerhalb der Streubreite liegenden Zinsmeldungen errechnet, indem jeweils 5 vH der Meldungen mit den höchsten und den niedrigsten Zinssätzen ausgesondert werden.– 5) Von 1991 bis 1998 „Frankfurt Interbank Offered Rate", ab 1999 „EuroInterbank Offered Rate".– 6) Festverzinsliche Wertpapiere: Inhaberschuldverschreibungen mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über vier Jahren, soweit ihre mittlere Restlaufzeit mehr als drei Jahre beträgt. Außer Betracht bleiben Wandelschuldverschreibungen und ähnliche Bankschuldverschreibungen mit unplanmäßiger Tilgung, Null-Kupon-Anleihen, variabel verzinsliche Anleihen und Fremdwährungsanleihen. Die Jahreswerte sind ungewogene Mittel der Monatswerte.– 7) Durchschnittsrendite einer Auswahl von Euro-Dollar-Anleihen mit einer längsten Restlaufzeit von sieben und mehr Jahren. Monatsdurchschnitt berechnet aus täglichen Angaben der Luxemburger Börse.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 28*

Zinssätze für Neugeschäfte der Banken (MFIs)[1)]

Prozent p.a.[2)]

Zeitraum	Private Haushalte: Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis 1 Jahr	Konsumentenkredite[3)] mit anfänglicher Zinsbindung von 1 Jahr	Konsumentenkredite[3)] mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren	Wohnungsbaukredite[4)] mit anfänglicher Zinsbindung von 1 Jahr	Wohnungsbaukredite[4)] mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 bis 10 Jahren	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis 1 Jahr	Überziehungskredite[5)]	Sonstige Kredite mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren[6)7)] bis 1 Mio Euro	Sonstige Kredite mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren[6)7)] von über 1 Mio Euro
	Banken in der Europäischen Währungsunion								
2003	2,11	6,84	8,22	3,87	4,94	2,24	5,74	4,88	4,36
2004	1,91	6,84	8,38	3,47	4,81	2,00	5,43	4,68	4,27
2005	1,98	6,74	8,03	3,38	4,17	2,04	5,16	4,21	3,90
2006	2,67	7,24	8,01	4,07	4,43	2,79	5,51	4,39	4,33
2007	3,79	8,03	8,31	5,02	4,91	3,90	6,27	5,05	5,12
2008	4,34	8,58	8,53	5,47	5,12	4,11	6,64	5,38	5,30
2009	2,01	7,52	8,10	3,23	4,57	1,07	4,60	4,46	3,90
2010	2,11	5,90	7,80	2,70	4,03	0,95	3,87	3,89	3,48
2010 1.Vj.	1,80	6,63	7,99	2,67	4,30	0,75	4,02	4,01	3,57
2.Vj.	2,07	6,21	7,83	2,59	4,13	0,81	3,88	3,85	3,40
3.Vj.	2,26	5,46	7,84	2,75	3,91	1,06	3,74	3,86	3,45
4.Vj.	2,32	5,30	7,53	2,78	3,78	1,18	3,85	3,83	3,50
2011 1.Vj.	2,36	5,30	7,83	2,97	4,04	1,33	4,01	4,03	3,80
2.Vj.	2,52	5,30	7,89	3,20	4,28	1,67	4,19	4,34	3,79
	Banken in Deutschland								
2003	2,15	5,53	8,62	4,92	5,01	2,20	6,58	5,13	4,66
2004	1,93	5,12	8,97	4,42	4,93	1,94	6,18	4,98	4,64
2005	1,91	5,16	8,77	4,30	4,29	2,01	5,92	4,47	4,11
2006	2,61	5,40	8,78	4,92	4,55	2,79	6,24	4,72	4,52
2007	3,75	5,96	8,89	5,69	4,96	3,88	6,91	5,24	5,20
2008	4,13	5,97	8,65	5,99	5,04	4,04	6,99	5,29	5,40
2009	1,38	4,96	8,23	3,77	4,42	0,80	5,20	4,50	4,41
2010	1,10	3,77	8,25	3,21	3,89	0,56	4,87	3,90	3,71
2010 1.Vj.	1,23	4,27	8,34	3,13	4,19	0,46	4,85	4,18	4,04
2.Vj.	0,99	3,99	8,20	3,14	3,99	0,46	4,97	3,95	3,81
3.Vj.	1,06	3,47	8,45	3,22	3,75	0,59	4,77	3,73	3,52
4.Vj.	1,12	3,35	7,99	3,34	3,63	0,72	4,88	3,73	3,49
2011 1.Vj.	1,24	3,39	8,34	3,48	3,99	0,85	4,91	4,11	3,97
2.Vj.	1,37	3,46	8,25	3,70	4,20	1,19	4,99	4,35	4,34

1) Einlagen mit vereinbarter Laufzeit und sämtliche Kredite außer Überziehungskredite werden als volumengewichtete Durchschnittssätze über alle im Laufe des Berichtsmonats abgeschlossenen Neuvereinbarungen gerechnet; Überziehungskredite werden zeitpunktbezogen zum Ende des Berichtsmonats erfasst. Für weitergehende methodische Erläuterungen über die neue EWU-Zinsstatistik siehe Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Statistischer Teil, Tabelle VI.5. sowie Aufsatz im Monatsbericht Januar 2004, Seite 47.– 2) Die Effektivzinssätze können grundsätzlich als annualisierte vereinbarte Jahreszinssätze (AVJ) oder als eng definierte Effektivzinssätze ermittelt werden. Beide Berechnungsmethoden umfassen sämtliche Zinszahlungen auf Einlagen und Kredite, jedoch keine eventuell anfallenden sonstigen Kosten. Ein gewährtes Disagio wird als Zinszahlung betrachtet und in die Zinsberechnung einbezogen. Der AVJ und der eng definierte Effektivzinssatz unterscheiden sich in der jeweils zu Grunde liegenden Methode der Annualisierung der Zinszahlungen.– 3) Konsumentenkredite sind Kredite, die zum Zwecke der persönlichen Nutzung für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen gewährt werden.– 4) Besicherte und unbesicherte Kredite, die für die Beschaffung von Wohnraum gewährt werden, einschließlich Bauspardarlehen und Bauzwischenfinanzierungen sowie Weiterleitungskredite, die die Meldepflichtigen im eigenen Namen und auf Rechnung ausgereicht haben.– 5) Überziehungskredite sind als Sollsalden auf laufenden Konten definiert. Dazu zählen eingeräumte und nicht eingeräumte Dispositionskredite sowie Kontokorrentkredite.– 6) Kredite, die für sonstige Zwecke, zum Beispiel Geschäftszwecke, Schuldenkonsolidierung, Ausbildung gewährt werden.– 7) Der Betrag bezieht sich jeweils auf die einzelne, als Neugeschäft geltende Kreditaufnahme.

Quelle: Deutsche Bundesbank, EZB

Tabelle 29*

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

2005 = 100

Jahr	Wertindex					Volumenindex				
	insgesamt	Produzenten von				insgesamt	Produzenten von			
		Vorleistungs-	Investitions-[2)]	Gebrauchs-	Verbrauchs-		Vorleistungs-	Investitions-[2)]	Gebrauchs-	Verbrauchs-
		gütern					gütern			
					Insgesamt					
1991	67,4	70,1	62,0	99,4	90,1	73,7	75,4	69,0	99,0	98,1
1993	59,5	61,7	54,0	93,2	86,2	64,8	68,9	58,1	91,3	91,1
1995	66,5	71,2	59,8	99,8	88,4	70,4	75,3	63,8	97,4	92,7
1997	71,7	75,7	66,4	96,9	89,0	75,6	81,3	69,2	95,4	92,1
1999	76,9	77,0	74,7	98,1	89,2	81,1	84,5	77,1	97,5	91,4
2001	86,4	85,2	85,6	110,9	92,5	88,1	88,2	86,8	109,7	92,4
2002	86,5	85,3	85,9	108,1	92,4	88,2	89,2	86,3	106,9	92,0
2003	87,3	86,7	86,7	104,3	91,8	88,8	90,3	87,2	102,9	91,3
2004	94,3	95,2	93,6	102,0	92,9	95,3	97,0	94,2	101,6	92,9
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	110,7	113,9	109,4	108,4	104,3	108,9	110,1	108,8	108,8	102,7
2007	122,7	124,9	122,9	110,0	112,2	119,4	118,4	121,3	111,2	110,3
2008	115,9	121,6	113,2	103,9	109,9	111,6	113,6	111,1	104,6	106,3
2009	87,6	89,4	85,4	88,8	97,0	87,4	92,6	83,4	88,7	92,4
2010	109,5	114,8	107,4	102,0	99,6	106,3	112,4	103,7	101,8	93,6
					Inland					
1991	89,8	86,0	86,2	124,7	128,0	97,9	93,5	94,7	123,2	137,9
1993	77,6	74,4	72,3	121,8	122,6	84,0	83,7	76,8	117,3	127,7
1995	84,3	82,4	80,1	121,2	115,9	88,8	87,8	84,1	116,9	119,4
1997	84,0	82,2	80,6	117,4	109,4	88,4	89,6	83,1	113,6	111,9
1999	88,2	83,6	88,6	112,2	106,3	93,1	92,9	90,5	111,2	107,5
2001	93,8	90,3	94,5	121,6	101,7	96,2	95,0	95,5	120,5	100,0
2002	91,1	88,7	91,0	114,5	98,7	93,2	94,1	91,0	113,2	96,8
2003	91,5	89,2	92,2	109,4	95,6	93,5	93,9	92,5	107,7	93,9
2004	97,1	96,6	97,7	103,9	94,1	98,2	99,3	97,8	103,3	93,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	109,0	113,3	106,5	111,1	100,9	106,8	108,5	106,1	111,8	100,4
2007	118,4	124,4	115,5	109,3	105,9	114,5	115,8	114,9	110,7	105,5
2008	113,5	122,2	107,9	107,6	103,2	108,8	111,2	107,5	108,6	102,5
2009	88,2	90,1	86,7	90,2	86,7	88,7	92,0	86,4	89,9	85,6
2010	105,0	116,5	98,3	94,5	87,2	103,2	112,7	98,0	94,7	85,4
					Ausland					
1991	47,1	51,5	43,9	77,0	47,5	51,9	54,9	49,5	78,0	51,8
1993	43,2	47,0	40,4	63,9	45,0	47,4	52,2	44,1	64,6	48,6
1995	50,0	57,6	44,5	77,2	56,6	53,4	60,5	48,3	76,9	60,5
1997	60,4	67,8	55,6	75,8	65,3	63,7	71,6	58,6	76,4	68,3
1999	66,3	69,1	64,1	82,3	69,2	70,0	74,7	66,8	82,0	72,0
2001	79,5	78,9	78,9	100,1	81,8	80,7	80,1	80,2	99,0	83,2
2002	82,3	81,2	82,0	103,3	85,1	83,6	83,4	82,8	102,5	86,2
2003	83,5	83,6	82,5	99,0	87,3	84,6	86,0	83,1	98,0	88,2
2004	91,7	93,3	90,7	100,0	91,5	92,5	94,2	91,3	99,9	92,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	112,2	114,6	111,5	105,7	108,1	110,7	112,1	110,6	105,6	105,3
2007	126,4	125,4	128,1	110,8	119,3	123,7	121,5	125,9	111,7	115,7
2008	118,0	120,9	117,0	100,2	117,4	114,0	116,3	113,6	100,7	110,3
2009	87,2	88,7	84,5	87,3	108,5	86,2	93,2	81,3	87,6	99,7
2010	113,4	112,9	113,8	109,6	113,3	108,9	112,1	107,8	109,0	102,7

1) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen.– 2) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.

Tabelle 30*

Umsatz im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Wertindex 2005 = 100

Jahr	Insgesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Vorleistungsgütern	Investitionsgütern	Gebrauchsgütern	Verbrauchsgütern	Energie[2)]
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe						
				Produzenten von				
		Insgesamt						
1991	72,6	157,4	71,8	75,6	62,4	103,1	89,5	64,6
1993	68,2	145,1	67,5	69,6	57,5	100,8	88,6	62,7
1995	73,5	137,8	72,9	80,0	61,0	107,1	89,2	61,6
1997	77,1	91,8	76,9	80,4	68,7	102,9	89,9	66,5
1999	82,2	82,3	82,2	82,6	78,8	105,6	90,8	65,0
2001	91,5	84,0	91,6	91,0	89,6	112,4	95,5	85,8
2002	90,0	79,0	90,1	89,1	88,5	104,7	95,2	82,6
2003	90,0	79,4	90,1	89,7	88,9	99,8	95,1	79,0
2004	95,6	82,2	95,7	96,1	95,5	99,3	97,1	84,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	107,6	85,8	107,7	111,5	107,2	107,9	103,7	95,7
2007	115,0	102,1	115,1	121,4	115,1	110,2	109,0	90,7
2008	117,8	118,9	117,8	123,5	118,3	109,8	110,5	101,3
2009	94,1	74,3	94,2	94,6	93,2	91,4	101,7	72,3
2010	106,8	73,1	107,0	112,7	106,3	98,6	102,8	86,4
		Inland						
1991	91,1	156,8	90,0	92,3	85,4	123,9	101,2	66,4
1993	85,5	146,9	84,5	85,1	77,4	126,7	99,8	64,9
1995	89,2	139,3	88,3	94,5	79,1	127,6	98,6	63,4
1997	88,3	92,0	88,2	89,8	82,1	120,1	97,4	68,6
1999	91,4	82,2	91,6	91,2	90,9	120,0	97,0	66,9
2001	97,2	83,8	97,5	96,4	96,1	120,9	100,3	87,5
2002	94,0	77,9	94,2	92,6	92,8	109,1	98,8	84,8
2003	93,3	78,5	93,6	92,3	93,8	102,5	97,5	80,4
2004	96,9	81,1	97,1	97,2	98,2	99,6	98,3	84,1
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,2	83,6	105,4	110,2	104,2	108,0	102,3	93,6
2007	110,5	100,5	110,6	119,7	109,5	107,4	106,1	87,3
2008	113,7	118,6	113,7	123,2	113,9	108,5	106,5	92,2
2009	93,0	69,3	93,3	94,7	94,2	90,7	97,9	67,4
2010	101,8	66,1	102,1	112,0	98,8	93,4	97,4	84,3
		Ausland						
1991	47,4	167,5	47,2	51,0	43,5	68,9	51,6	35,1
1993	44,5	114,0	44,4	46,9	41,3	56,9	52,6	28,6
1995	52,0	111,2	51,9	58,6	46,2	72,0	58,6	33,6
1997	61,6	88,2	61,6	66,5	57,7	73,2	65,6	33,3
1999	69,5	81,2	69,4	70,0	68,8	80,5	70,7	35,0
2001	83,7	86,9	83,7	83,0	84,2	98,3	80,2	58,3
2002	84,6	97,2	84,5	84,0	84,9	98,2	83,2	48,4
2003	85,5	93,9	85,5	85,9	84,8	95,1	87,2	57,2
2004	93,8	100,0	93,8	94,4	93,3	99,0	93,2	89,0
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	110,6	110,0	110,6	113,2	109,4	107,7	108,0	126,2
2007	120,8	120,4	120,8	123,7	119,4	114,8	117,8	142,3
2008	122,9	122,0	122,9	123,8	121,6	111,9	122,5	235,9
2009	95,3	129,8	95,3	94,4	92,5	92,5	113,3	144,0
2010	113,1	149,3	113,0	113,6	112,0	106,9	119,1	116,0

1) Betriebe mit im Allgemeinen 50 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Die Angaben der Betriebe des Abschnitts D der WZ 2008, die klassifikatorisch auch der Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 31*

Index der Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe[1)]

Jahr	Insgesamt	Davon:									Nachrichtlich			
		Produzierendes Gewerbe ohne Bauhauptgewerbe	Industrie					Energie[5)]	Bauhauptgewerbe	Verarbeitendes Gewerbe[6)]	darunter: ausgewählte Zweige		
			zusammen	davon: Vorleistungs-[2)] güterproduzenten	Investitions-[3)] güterproduzenten	Gebrauchs- güterproduzenten	Verbrauchs-[4)] güterproduzenten				Maschinenbau	Büromaschinen, DV[7)]	Fahrzeugbau
	Deutschland 2005 = 100												
Gewicht 2005	*100*	*94,44*	*85,69*	*33,96*	*35,37*	*2,78*	*13,58*	*8,76*	*5,56*	*85,86*	*12,48*	*10,83*	*14,07*
1991	89,1	86,8	86,2	83,5	80,0	134,3	99,4	92,5	127,0	85,2	91,1	70,8	70,3
1995	86,3	82,2	81,2	82,7	71,9	114,0	94,6	91,2	155,0	80,5	78,5	65,6	63,2
1999	91,9	89,2	88,7	89,8	82,5	112,8	96,7	94,6	136,3	88,2	85,5	77,0	78,9
2000	95,9	93,8	93,6	94,4	89,6	116,0	97,2	95,5	130,6	93,3	91,7	87,3	85,9
2001	95,2	93,7	93,6	93,4	91,3	115,3	96,2	93,7	120,5	93,4	93,2	88,5	89,2
2003	94,1	93,1	92,8	93,0	91,1	99,4	95,3	96,4	110,7	92,6	90,3	85,7	92,7
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,3	105,3	105,8	107,1	106,0	107,3	101,7	101,0	105,3	105,8	107,5	112,9	103,4
2007	111,2	111,4	112,8	114,2	114,5	108,2	105,4	98,2	108,4	112,4	119,0	124,0	109,8
2008	111,9	112,1	113,8	114,5	117,3	104,5	104,6	95,8	109,1	113,5	124,9	129,3	107,5
2009	94,5	93,7	94,0	93,5	92,3	87,9	100,9	90,6	108,6	93,9	92,4	101,1	87,1
2010	104,5	104,2	105,3	107,7	104,5	96,2	103,0	93,6	109,2	105,2	102,3	118,2	104,6
	Früheres Bundesgebiet 2000 = 100												
Gewicht 2000	*100*	*93,63*	*85,08*	*34,23*	*31,85*	*3,77*	*15,24*	*8,55*	*6,37*	*85,61*	*13,01*	*13,44*	*12,46*
1995	89,9	88,3	87,1	88,0	79,8	99,0	97,1	100,2	114,3	87,2	87,8	75,8	72,5
1997	91,2	90,5	89,3	91,0	83,4	94,4	96,8	102,2	101,7	89,4	91,4	79,8	77,5
1999	95,7	95,3	94,7	95,2	91,7	97,2	99,3	100,8	101,9	94,7	94,0	88,6	91,3
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	99,1	99,4	99,7	98,6	101,5	99,4	98,1	96,8	94,0	99,7	101,4	100,8	103,7
2003	97,3	97,9	97,8	97,3	100,8	85,9	95,5	99,3	87,9	97,8	97,0	97,7	108,4
2005	103,6	105,2	105,4	105,4	110,1	87,7	100,1	102,4	80,6	105,5	106,4	114,2	115,4
2006	108,9	110,6	111,4	112,0	116,9	93,7	102,7	102,2	85,7	111,4	114,2	128,7	118,4
2007	114,6	116,3	118,0	118,6	126,6	94,5	104,7	99,6	88,5	118,0	125,4	140,9	125,2
2008	115,5	117,3	119,2	118,7	129,9	91,4	105,1	97,7	89,8	119,3	131,6	147,7	122,8
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost 2000 = 100												
Gewicht 2000	*100*	*78,36*	*64,31*	*25,59*	*17,83*	*2,53*	*18,36*	*14,05*	*21,64*	*68,36*	*6,01*	*7,75*	*5,70*
1995	87,8	75,6	71,6	66,7	78,5	63,9	72,9	93,6	132,3	71,2	77,7	47,9	84,5
1997	91,4	83,0	82,2	78,9	81,8	76,0	87,9	86,8	121,9	80,3	86,5	65,7	76,0
1999	97,5	93,4	92,7	90,6	93,3	91,8	95,0	96,7	112,2	92,5	93,2	81,2	91,6
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	100,5	103,8	104,8	103,7	107,2	106,4	103,8	99,1	88,5	104,5	106,0	114,0	108,8
2003	104,3	111,7	113,6	120,2	111,1	97,3	109,1	102,8	77,9	112,9	104,9	141,8	119,7
2005	108,1	119,1	121,3	122,4	122,7	97,6	121,7	108,8	68,5	121,4	112,2	147,0	149,4
2006	113,9	126,0	130,0	143,0	134,2	105,4	111,1	108,1	70,0	129,2	125,9	189,7	162,2
2007	121,2	135,1	141,7	161,6	148,5	103,4	112,6	104,8	71,1	140,1	139,3	233,9	181,5
2008	122,8	137,4	145,2	166,8	157,5	104,4	108,8	101,8	70,1	142,8	155,5	248,9	182,0

1) Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Einschließlich Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden.– 3) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.– 4) Einschließlich Druckgewerbe.– 5) Energieversorgung sowie insbesondere Kohlenbergbau, Gewinnung von Erdöl und Erdgas, Mineralölverarbeitung.– 6) Industrie einschließlich Kokerei, Mineralölverarbeitung, Spalt- und Brutstoffen und ohne Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau.– 7) Einschließlich Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 32*

Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Entgelte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Jahr	Ins- gesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden sowie Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbei- tendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vor- leistungs- gütern	Investi- tions- gütern	Ge- brauchs- gütern	Ver- brauchs- gütern	Energie[2)]
	Beschäftigte Tausend Personen							
1995	6 778	186	6 593	2 598	2 415	374	1 219	173
1997	6 311	148	6 163	2 410	2 287	333	1 141	140
1999	6 368	129	6 239	2 357	2 374	320	1 197	121
2001	6 393	108	6 285	2 382	2 425	310	1 173	102
2002	6 209	100	6 109	2 312	2 388	295	1 118	96
2003	6 133	97	6 036	2 273	2 382	278	1 109	91
2004	6 015	92	5 924	2 227	2 359	259	1 085	86
2005	5 104	72	5 032	1 950	2 111	187	780	76
2006	5 079	70	5 009	1 931	2 105	190	782	72
2007	5 162	67	5 095	1 968	2 153	191	781	69
2008	5 279	64	5 215	2 001	2 242	190	777	68
2009	5 124	61	5 063	1 926	2 195	179	759	66
2010	4 999	58	4 941	1 872	2 141	172	753	61
	Geleistete Arbeitsstunden[3)] Mio							
1995	10 670	270	10 400	4 168	3 752	565	1 944	243
1997	9 861	212	9 649	3 839	3 518	496	1 818	194
1999	9 979	188	9 792	3 766	3 646	485	1 916	168
2001	9 870	151	9 719	3 751	3 668	459	1 858	136
2002	9 479	140	9 339	3 617	3 546	431	1 760	127
2003	9 344	138	9 206	3 519	3 587	407	1 702	129
2004	9 322	134	9 188	3 509	3 618	389	1 681	125
2005	7 888	107	7 782	3 058	3 216	283	1 222	109
2006	7 909	100	7 809	3 058	3 230	291	1 227	104
2007	8 066	97	7 969	3 114	3 336	293	1 223	100
2008	8 229	92	8 137	3 156	3 456	292	1 225	99
2009	7 500	86	7 414	2 837	3 122	261	1 186	94
2010	7 717	82	7 635	2 943	3 236	260	1 191	88
	Entgelte Mio Euro							
1995	17 651	487	17 164	6 679	6 846	878	2 772	477
1997	17 241	417	16 824	6 465	6 824	818	2 710	424
1999	17 937	368	17 569	6 431	7 404	818	2 905	379
2001	18 428	350	18 078	6 630	7 637	818	2 979	364
2002	18 684	293	18 390	6 754	7 958	793	2 860	318
2003	18 827	286	18 540	6 747	8 130	757	2 888	304
2004	18 833	277	18 557	6 728	8 212	723	2 875	295
2005	16 744	238	16 505	6 155	7 668	540	2 112	269
2006	17 072	213	16 859	6 201	7 940	568	2 117	246
2007	17 753	203	17 550	6 453	8 304	600	2 157	238
2008	18 470	201	18 269	6 666	8 775	603	2 178	247
2009	17 387	204	17 183	6 201	8 254	548	2 133	251
2010	17 748	202	17 546	6 374	8 431	552	2 151	240

1) Betriebe mit im Allgemeinen 50 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008); bis Dezember 2004: Betriebe mit 20 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation WZ 2003 (ab Januar 2003 wurde der Berichtskreis um eine größere Anzahl von Betrieben erweitert), dadurch nur bedingt vergleichbar.– 2) Die Angaben der Betriebe der Abschnitte D und E der WZ 2008 (WZ 2003: Abschnitt: E), die klassifikatorisch auch der Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.– 3) Bis 2002 geleistete Arbeiterstunden je beschäftigten Arbeiter multipliziert mit den Beschäftigten. Ab 2003 Arbeitsstunden aller Beschäftigten.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 33*

Kapazitätsauslastung[1] im Verarbeitenden Gewerbe

Zeitraum[2]	Verarbeitendes Gewerbe		Vor-leis-tungs-	Investi-tions-	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-	Konsum-
	Insgesamt	ohne Ernährungs-gewerbe	güterproduzenten				
2002	82,8	83,0	80,9	85,5	79,6	80,4	80,2
2003	82,8	83,1	81,4	85,5	78,5	79,7	79,5
2004	84,2	84,7	83,5	86,9	79,1	80,2	80,0
2005	84,2	84,7	82,9	87,6	81,3	79,3	79,6
2006	86,8	87,7	86,5	90,2	85,7	79,9	80,9
2007	88,2	89,1	87,4	92,2	86,2	81,0	81,8
2008	86,8	87,7	85,3	91,4	83,7	80,1	80,7
2009	72,5	72,1	70,3	71,7	75,8	77,8	77,5
2010	80,3	80,7	81,1	79,5	83,3	79,1	79,8
2011	85,4	86,2	85,2	88,1	84,9	80,0	80,8
2003 Jan	83,2	83,5	82,0	85,9	78,3	79,8	79,5
Apr	82,9	83,3	81,9	85,4	78,2	78,8	78,7
Jul	81,9	82,2	80,4	84,4	77,2	79,5	79,0
Okt	83,2	83,5	81,4	86,2	80,2	80,8	80,7
2004 Jan	84,2	84,7	83,1	87,0	78,9	81,0	80,6
Apr	84,1	84,7	83,4	87,0	77,8	80,0	79,6
Jul	84,3	84,8	83,9	86,9	80,3	79,5	79,6
Okt	84,0	84,6	83,4	86,7	79,3	80,2	80,0
2005 Jan	85,0	85,5	84,3	87,8	82,0	80,0	80,4
Apr	83,5	84,1	82,0	87,1	80,5	78,7	79,0
Jul	83,9	84,5	82,1	87,8	81,6	79,5	79,9
Okt	84,2	84,8	83,0	87,8	81,2	78,8	79,2
2006 Jan	85,7	86,5	85,1	89,4	82,8	78,7	79,4
Apr	86,5	87,3	85,8	90,1	85,0	80,0	80,8
Jul	87,3	88,3	87,3	90,4	86,2	80,3	81,3
Okt	87,7	88,6	87,6	90,7	88,6	80,7	82,0
2007 Jan	87,8	88,9	87,7	91,5	89,0	78,9	80,6
Apr	88,8	89,8	88,3	92,7	86,6	81,5	82,3
Jul	88,1	88,9	87,2	92,0	84,3	81,8	82,2
Okt	88,0	88,8	86,4	92,4	84,7	81,7	82,2
2008 Jan	88,3	89,3	86,6	93,5	84,2	80,4	81,1
Apr	87,9	88,9	86,4	92,7	84,4	80,8	81,4
Jul	86,6	87,6	85,2	91,3	83,0	79,5	80,1
Okt	84,4	85,1	83,0	87,9	83,2	79,7	80,3
2009 Jan	75,6	75,5	73,2	76,6	72,4	78,9	77,9
Apr	70,4	69,8	67,2	69,6	76,3	77,4	77,2
Jul	70,9	70,4	68,4	69,6	78,4	77,4	77,6
Okt	72,9	72,6	72,2	70,8	76,0	77,4	77,1
2010 Jan	75,6	75,5	75,7	73,4	81,4	78,6	79,1
Apr	79,9	80,1	80,6	78,6	83,6	80,2	80,8
Jul	82,4	83,0	83,8	82,0	84,6	79,3	80,1
Okt	83,3	84,1	84,4	84,1	83,7	78,3	79,2
2011 Jan	84,7	85,5	84,8	86,8	84,4	79,3	80,2
Apr	86,0	86,8	86,3	88,3	85,8	80,4	81,3
Jul	86,1	87,0	85,8	89,2	84,7	80,6	81,2
Okt	84,8	85,6	83,8	88,1	84,5	79,5	80,3

1) Betriebliche Vollausnutzung = 100 vH.– 2) Vierteljahreswerte saisonbereinigt.

Quelle: ifo

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 34*

Baugenehmigungen im Hochbau

Jahr[1]	Rauminhalt[2] insgesamt	Rauminhalt Wohngebäude	Rauminhalt Nichtwohngebäude nicht-öffentliche Bauherren[4]	Rauminhalt Nichtwohngebäude öffentliche Bauherren[5]	Veranschlagte Kosten der Bauwerke[3] insgesamt	Kosten Wohngebäude	Kosten Nichtwohngebäude nicht-öffentliche Bauherren[4]	Kosten Nichtwohngebäude öffentliche Bauherren[5]
	1 000 cbm				Mio Euro			
	Früheres Bundesgebiet							
1950	.	140 665	.	.	.	2 681	.	.
1955	309 971	195 519	114 452		7 919	5 145	2 774	
1960	392 427	234 427	158 000		14 056	8 821	5 235	
1965	441 164	259 257	137 138	44 769	22 946	14 589	4 849	3 507
1970	497 264	266 573	184 841	45 850	30 196	18 166	7 822	4 208
1975	384 504	190 694	141 211	52 599	37 974	20 698	9 613	7 663
1976	374 089	210 227	128 309	35 553	37 252	23 692	8 466	5 093
1977	353 043	205 056	118 581	29 406	36 460	23 915	7 993	4 553
1978	421 217	247 614	137 520	36 083	45 265	30 259	9 405	5 601
1979	395 667	227 956	137 349	30 362	45 840	30 676	9 830	5 334
1980	389 153	215 351	141 121	32 681	49 412	31 558	11 359	6 495
1981	343 740	189 110	125 895	28 735	47 713	30 605	11 090	6 018
1982	305 900	165 352	117 185	23 363	45 496	28 647	11 523	5 326
1983	364 486	202 712	141 847	19 927	55 269	35 985	14 294	4 990
1984	279 231	159 632	102 491	17 108	44 081	29 306	10 340	4 435
1985	252 933	125 018	109 684	18 231	39 089	23 313	10 976	4 799
1986	257 004	116 709	120 717	19 578	40 197	21 966	12 794	5 438
1987	252 091	107 700	123 619	20 772	39 395	20 578	13 107	5 710
1988	275 773	120 721	133 898	21 154	45 122	23 517	15 035	6 571
1989	320 196	145 684	156 196	18 316	51 290	28 591	17 417	5 283
1990	370 394	181 361	169 424	19 609	63 263	37 095	19 864	6 304
1991	372 057	179 517	173 169	19 371	66 996	38 896	21 451	6 650
1992	387 406	204 799	163 578	19 029	76 313	46 347	23 183	6 783
1993	398 048	232 374	146 297	19 377	83 987	55 097	22 194	6 697
	Deutschland							
1994	556 997	313 709	218 266	25 022	120 686	77 649	33 555	9 483
1995	500 695	271 965	204 887	23 843	111 505	70 876	31 710	8 919
1996	473 309	254 195	197 970	21 144	105 345	67 785	29 397	8 162
1997	448 725	243 746	183 455	21 524	99 148	64 662	25 926	8 561
1998	456 313	233 929	198 869	23 515	96 273	62 034	25 399	8 840
1999	451 948	225 995	204 209	21 744	92 066	58 967	25 398	7 700
2000	408 887	186 511	200 398	21 978	81 103	48 574	24 932	7 597
2001	386 507	160 252	206 040	20 215	74 428	41 782	25 260	7 386
2002	347 334	156 267	170 727	20 340	69 975	40 844	21 763	7 368
2003	348 534	173 031	157 175	18 328	70 747	44 731	19 408	6 608
2004	318 332	152 997	147 464	17 871	63 449	40 006	17 141	6 302
2005	299 485	135 123	146 577	17 785	58 052	35 329	16 417	6 306
2006	329 302	138 539	175 185	15 578	61 610	36 759	19 206	5 645
2007	309 145	97 018	196 473	15 654	54 710	27 115	21 472	6 123
2008	342 054	92 483	231 063	18 508	59 005	26 707	25 184	7 114
2009	289 358	95 943	169 327	24 088	59 529	28 306	20 267	10 956
2010	294 476	102 427	169 554	22 495	58 919	30 495	18 711	9 713

1) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland und Berlin (West).– 2) Ab 1963 nur Neubau und Wiederaufbau (einschließlich Umbau ganzer Gebäude).– 3) Alle Baumaßnahmen.– 4) Unternehmen und private Haushalte.– 5) Gebietskörperschaften einschließlich Sozialversicherungen und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 35*

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten[1]

Wertindex

Jahr	Insgesamt	Hochbau				Tiefbau			
		zusammen	Wohnungsbau	gewerblicher Hochbau[2]	öffentlicher Hochbau[3]	zusammen	Straßenbau	gewerblicher Tiefbau[2]	öffentlicher Tiefbau[3]
	Deutschland 2005 = 100								
1991	140,5	160,9	151,7	168,9	155,0	119,2	103,8	113,6	143,6
1995	180,3	220,0	268,5	198,1	183,1	138,9	110,7	142,8	168,9
2000	135,4	153,9	175,6	146,2	130,7	116,1	108,0	114,1	128,0
2002	120,0	124,3	127,7	124,1	117,6	115,5	107,9	119,9	120,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2009	107,5	100,7	94,2	100,7	115,5	114,5	125,2	112,0	104,2
2010	109,2	106,9	103,5	105,6	119,0	111,6	112,9	120,6	100,8
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100								
1991	115,5	113,6	100,1	119,8	129,7	118,3	110,0	119,2	125,6
1995	123,0	127,5	136,4	118,9	135,3	116,4	103,2	114,6	130,5
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2008	89,6	82,2	60,7	94,8	98,5	100,4	114,9	106,3	81,2
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100								
1991	66,5	72,4	44,5	97,1	86,2	59,8	60,0	52,0	68,4
1995	165,3	197,7	203,3	207,8	154,0	128,5	100,5	150,8	136,7
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2008	68,3	52,7	34,8	64,4	67,9	87,3	92,5	91,7	76,5

Volumenindex

Jahr	Insgesamt	Hochbau			Tiefbau		
		zusammen	Wohnungsbau	Hochbau[4] ohne Wohnungsbau	zusammen	Straßenbau	Tiefbau[5] ohne Straßenbau
	Deutschland 2005 = 100						
1991	152,5	175,4	165,4	180,7	128,6	109,1	140,2
1995	174,9	211,5	254,4	189,2	136,7	107,6	154,0
2000	137,1	155,0	174,7	144,7	118,5	108,7	124,4
2002	122,7	126,9	128,9	125,9	118,2	107,9	124,4
2005	100	100	100	100	100	100	100
2009	95,8	90,7	85,3	93,5	101,1	109,1	96,4
2010	96,9	95,7	92,8	97,2	98,2	97,6	98,5
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100						
1991	126,2	125,6	112,1	133,8	127,1	117,6	132,0
1995	120,5	124,5	132,8	119,5	114,5	102,7	120,7
2000	100	100	100	100	100	100	100
2008	79,4	73,1	55,4	84,1	88,5	102,1	81,2
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100						
1991	67,0	74,0	46,8	95,2	59,2	57,8	60,0
1995	150,1	179,0	184,7	174,5	117,3	90,5	132,4
2000	100	100	100	100	100	100	100
2008	58,9	46,3	31,0	57,0	74,2	78,7	71,9

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten.– 3) Gebietskörperschaften, Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Gewerblicher und öffentlicher Hochbau.– 5) Gewerblicher und öffentlicher Tiefbau.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 36*

Umsatz, Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Produktion im Bauhauptgewerbe[1)]

Jahr	Umsatz[2)] insgesamt	Wohnungsbau	gewerblicher Bau[3)]	öffentlicher Bau und Straßenbau	Beschäftigte[4)]	Geleistete Arbeitsstunden[5)]	Nettoproduktionsindex[6)]
	Mio Euro				Tausend	Mio	
	Deutschland						
							2005 = 100
1991	85 086	24 801	33 698	26 588	1 282	1 599	127,0
1995	116 831	40 977	43 941	31 913	1 412	1 709	155,0
1997	107 552	40 240	37 715	29 597	1 221	1 460	139,2
1999	103 780	38 151	36 398	29 231	1 110	1 343	136,3
2000	98 641	34 730	35 232	28 679	1 050	1 259	130,6
2002	85 977	27 483	32 127	26 367	880	1 005	115,8
2004	78 828	26 499	28 166	24 163	767	876	106,0
2005	74 306	24 460	26 809	23 037	717	805	100
2006	81 170	26 954	29 944	24 273	710	828	105,3
2007	80 699	25 379	30 640	24 680	720	842	108,4
2008	85 640	25 912	33 910	25 818	712	832	109,1
2009	82 215	24 673	30 848	26 694	710	812	108,6
2010	81 933	26 301	29 536	26 096	721	806	109,2
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin						
							2000 = 100
1991	69 597	21 091	27 301	21 204	865	1 174	.
1995	79 289	29 332	28 018	21 939	929	1 170	114,3
1997	72 923	27 614	25 019	20 290	804	994	101,7
1999	73 855	27 771	25 831	20 253	751	936	101,9
2000	72 282	26 460	25 766	20 056	726	903	100
2002	65 059	21 792	24 437	18 830	637	747	92,0
2004	59 853	21 398	21 081	17 373	561	656	85,2
2005	56 999	20 282	20 033	16 684	528	605	80,6
2006	62 619	22 487	22 310	17 822	526	627	85,7
2007	62 368	20 798	23 238	18 332	533	639	88,5
2008	66 941	21 261	26 250	19 431	531	637	89,8
2009	63 897	20 370	23 487	20 039	530	623	.
2010	63 500	21 851	21 959	19 690	538	620	.
	Neue Bundesländer und Berlin						
							2000 = 100
1991	15 489	3 710	6 396	5 384	418	425	.
1995	37 542	11 646	15 923	9 974	482	609	132,3
1997	34 629	12 626	12 695	9 308	418	518	121,9
1999	29 925	10 379	10 567	8 978	358	448	112,2
2000	26 359	8 270	9 466	8 623	323	391	100
2002	20 918	5 691	7 690	7 537	243	283	81,2
2004	18 975	5 101	7 084	6 790	206	241	73,2
2005	17 307	4 178	6 776	6 353	189	219	68,5
2006	18 552	4 467	7 634	6 451	185	219	70,0
2007	17 119	4 581	6 190	6 348	186	221	71,1
2008	17 500	4 652	6 461	6 388	181	214	70,1
2009	17 007	4 302	6 049	6 655	181	210	.
2010	16 906	4 450	6 049	6 407	183	206	.

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Aufgrund von Änderungen der Wirtschaftszweigsystematik (WZ 2008) eingeschränkte Vergleichbarkeit ab 2009 gegenüber den Vorjahren.– 2) Nur baugewerblicher Umsatz.– 3) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten.– 4) Einschließlich der unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen.– 5) Von Inhabern, Angestellten, Arbeitern und Auszubildenden auf Bauhöfen und Baustellen.– 6) Für Nettoproduktion: Früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin-West; neue Bundesländer einschließlich Berlin-Ost. Aufgrund methodischer Änderungen (Umstellung des Basisjahres) kein Nachweis für die Jahre 1991 bis 1994.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 37*

Außenhandel (Spezialhandel)[1)]

Jahr[2)]	Tatsächliche Werte		Volumen[3)]		Durchschnittswerte		Terms of Trade[4)]
	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	
	Mio Euro				Basisjahr = 100[5)]		
	Früheres Bundesgebiet[6)]						
1950	4 275	5 815	.	.	.	.	.
1955	13 149	12 512	25 591	18 642	51,4	67,1	76,6
1960	24 514	21 844	43 734	36 591	56,1	59,7	94,0
1970	64 053	56 041	105 954	108 310	60,5	51,7	117,0
1975	113 297	94 238	132 030	126 127	85,8	74,7	114,9
1976	131 219	113 595	156 627	148 600	83,8	76,4	109,7
1977	139 897	120 245	162 865	151 945	85,9	79,1	108,6
1978	145 671	124 605	168 064	162 288	86,7	76,8	112,9
1979	160 785	149 318	176 136	174 595	91,3	85,5	106,8
1980	179 120	174 545	179 120	174 545	100	100	100
1981	202 931	188 758	190 927	165 876	106,3	113,8	93,4
1982	218 701	192 483	197 172	168 050	110,9	114,5	96,9
1983	221 022	199 502	196 611	174 773	112,4	114,1	98,5
1984	249 624	222 032	214 624	183 796	116,3	120,8	96,3
1985	274 648	237 143	227 308	191 442	120,8	123,9	97,5
1986	269 125	211 544	230 326	203 242	116,8	104,1	112,2
1987	269 644	209 446	236 951	214 130	113,8	97,8	116,4
1988	290 237	224 769	252 714	227 720	114,8	98,7	116,3
1989	327 759	258 951	273 241	244 302	120,0	106,0	113,2
1990	328 651	281 532	277 131	272 449	118,6	103,3	114,8
1991	331 503	323 675	281 242	308 079	117,9	105,1	112,2
	Deutschland[6)]						
1991	340 425	329 228	340 425	329 228	100	100	100
1992	343 180	325 972	350 393	337 420	97,9	96,6	101,3
1993	321 289	289 644	336 515	312 950	95,5	92,6	103,1
1994	353 084	315 444	372 562	345 674	94,8	91,3	103,8
1995	x	x	406 210	366 535	94,3	92,7	101,7
1995	383 232	339 618	383 274	339 592	100	100	100
1996	403 377	352 995	412 276	359 975	97,9	98,1	99,8
1997	454 342	394 794	462 632	392 242	98,2	100,7	97,6
1998	488 371	423 452	500 068	430 821	97,7	98,4	99,3
1999	510 008	444 797	531 720	459 656	95,9	96,8	99,6
2000	x	x	599 795	505 052	99,6	106,4	93,2
2000	597 440	538 311	597 396	538 510	100	100	100
2001	638 268	542 774	628 287	544 548	101,6	99,7	101,9
2002	651 320	518 532	657 379	544 853	99,1	95,2	104,2
2003	664 455	534 534	687 699	594 396	96,7	90,0	107,5
2004	733 456	577 375	767 046	647 761	95,6	89,1	107,3
2005	x	x	818 525	686 129	96,0	91,2	105,4
2005	786 266	628 087	786 255	628 210	100	100	100
2006	893 042	733 994	886 063	708 022	100,8	103,7	97,2
2007	965 236	769 887	936 920	730 409	103,0	105,4	97,7
2008	984 140	805 842	949 133	740 866	103,7	108,8	95,4
2009	803 312	664 615	794 009	662 932	101,2	100,3	101,0
2010	958 783	805 030	923 024	761 824	103,9	105,7	98,3

1) Warenausfuhr fob (free on board), Wareneinfuhr cif (cost, insurance, freight). Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte.– 2) Bis 1959 ohne Saarland.– 3) Werte bewertet mit den Durchschnittswerten des Jahres 1980 für das frühere Bundesgebiet, mit denen der Jahre 1991, 1995, 2000 und 2005 für Deutschland.– 4) Index der Durchschnittswerte der Ausfuhr in vH des Index der Durchschnittswerte der Einfuhr.– 5) Für das frühere Bundesgebiet: 1980 = 100; für Deutschland: 1991 = 100, 1995 = 100, 2000 = 100 sowie 2005 = 100.– 6) Bis 2000 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 DM = 1,95583 Euro.

Tabelle 38*

Außenhandel (Spezialhandel) nach ausgewählten Gütergruppen der Produktionsstatistik[1)]

Mio Euro

Zeitraum	Erdöl und Erdgas	Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	Textilien; Bekleidung; Leder und Lederwaren	Chemische Erzeugnisse	Metalle und Metallerzeugnisse	Maschinen	Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse	Elektrische Ausrüstungen	Kraftwagen und Kraftwagenteile; Sonstige Fahrzeuge	Sonstige Waren
					Warenausfuhr					
1995	486	16 267	16 895	50 954	22 816	61 331	24 352	20 890	67 818	26 278
1997	1 519	19 003	19 218	60 348	25 116	72 160	30 451	24 011	88 847	26 617
1999	1 074	19 793	19 903	65 648	23 421	76 682	37 423	26 105	112 409	27 911
2001	2 828	24 083	22 050	82 432	30 624	93 357	52 140	32 311	148 229	27 391
2002	2 679	24 792	22 678	81 178	30 211	94 583	50 820	32 115	156 619	25 964
2003	3 476	26 100	22 023	86 163	30 034	93 941	52 218	32 993	155 815	30 679
2004	3 996	27 658	22 701	96 352	37 196	105 538	60 570	37 095	163 882	31 610
2005	3 461	29 578	22 917	104 815	42 444	114 110	61 683	40 387	181 098	26 702
2006	3 334	32 574	25 117	119 292	55 776	129 974	64 466	45 905	200 740	31 403
2007	3 084	36 862	26 771	129 528	63 417	142 132	62 986	49 926	216 061	33 079
2008	3 573	41 357	26 958	91 730	91 993	160 494	82 840	59 162	205 084	60 058
2009	2 596	39 250	24 520	75 175	67 172	124 595	67 389	49 878	157 956	53 844
2010	3 483	41 667	26 504	90 573	82 354	138 700	81 419	59 996	198 598	82 211
2010 1.Vj.	817	9 601	6 665	21 337	18 488	30 407	17 848	13 488	45 898	18 941
2.Vj.	692	10 102	5 836	23 200	21 146	34 281	18 930	14 433	50 570	20 679
3.Vj.	725	10 673	7 434	23 153	21 123	35 902	20 904	15 451	49 472	20 412
4.Vj.	1 249	11 290	6 568	22 882	21 597	38 110	23 737	16 623	52 659	22 179
2011 1.Vj.	1 782	11 083	7 965	26 529	23 707	38 085	21 103	16 233	55 472	17 710
2.Vj.	1 296	11 349	6 623	25 572	23 988	40 066	20 139	16 348	55 944	21 692
					Wareneinfuhr					
1995	14 435	21 302	31 710	31 613	23 201	23 991	33 399	13 765	36 921	25 289
1997	19 912	23 419	35 008	35 189	22 988	27 078	38 467	15 704	48 636	33 614
1999	17 909	24 305	35 112	44 561	22 086	32 920	51 573	18 970	62 751	34 113
2001	33 771	27 511	37 927	58 532	28 608	40 373	68 816	24 852	77 462	25 529
2002	32 265	28 057	35 970	57 896	26 323	38 316	62 924	23 550	76 904	21 376
2003	36 210	28 425	35 144	58 820	26 705	38 760	61 909	24 502	81 237	27 091
2004	38 144	29 241	34 833	66 464	34 279	41 495	68 068	26 222	85 497	29 440
2005	52 785	30 492	35 371	73 297	39 846	45 199	72 315	27 212	93 638	25 151
2006	66 123	33 582	37 726	83 825	55 910	52 804	80 474	30 724	110 908	31 927
2007	61 284	37 012	38 876	93 015	67 465	57 789	76 228	33 610	110 263	32 295
2008	83 072	39 214	38 514	63 098	80 311	68 801	83 682	36 104	107 434	54 624
2009	54 957	36 735	37 013	50 645	51 386	52 486	72 849	30 379	96 143	47 936
2010	63 255	37 707	40 664	61 536	68 693	58 847	90 231	37 597	109 663	82 641
2010 1.Vj.	14 570	8 756	9 455	13 926	14 008	12 929	19 378	8 264	24 788	18 889
2.Vj.	16 388	9 112	8 876	15 536	18 099	14 656	21 753	9 179	28 326	21 010
3.Vj.	14 798	9 447	11 897	16 025	18 224	15 201	22 695	9 849	27 529	20 717
4.Vj.	17 498	10 391	10 436	16 050	18 361	16 061	26 405	10 305	29 021	22 025
2011 1.Vj.	20 243	10 086	12 101	17 859	20 533	17 345	21 404	10 340	29 133	17 166
2.Vj.	18 709	10 351	10 520	18 148	21 475	17 547	21 227	10 375	30 351	22 671

1) Ab 2008 in der Gliederung des Güterverzeichnisses für Produktionsstatistiken Ausgabe 2009 (GP 2009), daher nur eingeschränkt mit den Vorjahren (GP 95) vergleichbar.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 39*

Außenhandel (Spezialhandel) nach Ländergruppen

Mio Euro

Jahr[1)]	Insgesamt	EU-Länder[2)]	Mittel- und osteuropäische Länder[3)]	Übrige europäische Länder	Außereuropäische Länder: zusammen[4)]	darunter: Industrieländer: zusammen[5) 6)]	darunter: Asiatische Staatshandelsländer[6)]	Entwicklungsländer: zusammen[7)]	darunter: OPEC-Länder[8)]
	Warenausfuhr Bestimmungsländer								
Anteil 2010[9)]	*100*	*60,4*	*4,3*	*6,9*	*28,5*	*10,6*	*5,8*	*12,3*	*2,7*
1995	383 232	245 626	9 003	28 224	100 380	45 671	5 740	47 979	8 579
1996	403 377	258 227	10 369	28 879	105 902	49 616	5 892	49 245	8 527
1997	454 342	285 795	14 214	31 639	122 694	59 564	5 783	56 073	10 206
1998	488 371	316 163	13 281	33 498	125 429	65 673	6 502	52 075	9 793
1999	510 008	334 024	9 739	32 861	133 384	71 986	7 248	52 987	9 114
2000	597 440	386 616	12 278	38 891	159 655	86 835	9 826	61 320	10 729
2001	638 268	406 042	17 356	39 293	175 370	94 821	12 672	67 753	13 669
2002	651 320	412 734	19 450	39 992	179 253	95 402	15 287	68 507	14 689
2003	664 455	431 146	20 780	40 139	172 691	88 291	18 959	65 326	14 012
2004	731 544	472 288	24 836	45 940	189 148	93 900	21 860	74 454	16 731
2005	786 266	505 716	28 664	49 331	202 941	100 531	21 875	81 339	19 369
2006	893 042	564 864	37 865	57 312	233 357	111 907	28 286	93 700	21 292
2007	965 236	625 844	44 741	61 198	233 485	106 369	31 223	94 323	22 989
2008	984 140	624 645	50 571	63 022	245 479	105 077	35 154	104 791	27 636
2009	803 312	502 663	33 710	54 202	212 714	83 169	38 461	90 580	22 599
2010	958 783	579 386	41 234	66 275	273 130	101 378	55 368	117 954	25 711
	Wareneinfuhr Ursprungsländer								
Anteil 2010[10)]	*100*	*56,7*	*5,2*	*7,5*	*30,5*	*9,9*	*9,9*	*11,0*	*1,2*
1995	339 618	212 957	8 903	24 363	93 394	46 701	8 628	37 743	5 642
1996	352 995	220 894	9 758	25 746	96 597	48 253	9 722	38 186	6 386
1997	394 794	244 399	11 327	28 747	110 321	55 223	11 767	42 849	7 117
1998	423 452	264 495	10 670	29 422	118 864	62 468	12 687	43 178	5 710
1999	444 797	277 246	11 444	30 283	125 824	65 215	14 776	45 295	6 401
2000	538 311	319 947	18 811	36 152	163 401	82 340	19 771	60 554	10 235
2001	542 774	329 030	18 922	38 644	156 178	77 387	21 183	54 818	8 220
2002	518 532	318 172	17 327	39 090	143 943	68 230	22 551	53 553	6 977
2003	534 534	327 535	18 535	40 630	147 834	65 926	26 886	55 205	7 334
2004	575 448	346 767	21 720	42 601	164 360	69 922	34 240	61 047	8 399
2005	628 087	371 136	28 548	46 950	181 453	71 702	42 288	69 200	11 509
2006	733 994	423 731	38 127	54 915	217 221	83 738	51 722	82 549	13 442
2007	769 887	451 698	38 589	58 334	221 266	80 890	58 618	81 190	12 614
2008	805 842	462 895	48 414	64 315	230 218	81 285	63 258	85 854	16 973
2009	664 615	382 332	32 595	54 475	195 213	67 981	59 051	66 280	8 016
2010	805 030	456 721	41 859	60 629	245 820	79 433	79 602	88 807	9 554

1) Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte.– 2) Ländergruppen nach dem Stand 1. Januar 2007.– 3) Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Tschechische Republik und ehemalige GUS-Staaten.– 4) Einschließlich Polargebiete, nicht ermittelte Bestimmungsländer und Gebiete sowie einschließlich Schiffs- und Luftfahrzeugbedarf.– 5) Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Republik Südafrika, Vereinigte Staaten.– 6) China, Mongolei, Nordkorea, Vietnam.– 7) Afrika (ohne Republik Südafrika), Mittel- und Südamerika, Grönland, St. Pierre und Miquelon, Asien (ohne Japan und Staatshandelsländer), Ozeanien sowie Polargebiete. Ab 1997 ohne Französisch-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion.– 8) Algerien, Ecuador, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate; von Dezember 1992 bis Oktober 2007 ohne Ecuador, ab 1995 ohne Gabun, ab 2007 einschließlich Angola.– 9) Anteil an der gesamten Warenausfuhr.– 10) Anteil an der gesamten Wareneinfuhr.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 40*

Außenhandel (Spezialhandel) mit ausgewählten Ländern[1)]

Mio Euro

Jahr[2)]	Frankreich[3)]	Vereinigte Staaten	Niederlande	Vereinigtes Königreich	Italien	Volksrepublik China	Österreich	Belgien und Luxemburg	Schweiz	Spanien[4)]	Russische Föderation	Japan
	Warenausfuhr Bestimmungsländer											
Anteil 2010[5)]	*9,4*	*6,8*	*6,6*	*6,2*	*6,1*	*5,6*	*5,6*	*5,4*	*4,4*	*3,6*	*2,7*	*1,4*
1991	44 738	21 334	28 668	25 915	31 336	2 078	20 224	24 915	19 247	13 553	x	8 433
1992	44 482	21 834	28 503	26 562	31 902	2 937	20 412	25 349	18 204	14 022	3 249	7 516
1993	39 535	23 903	24 704	25 710	24 269	4 907	19 049	21 855	17 280	10 478	5 825	8 064
1994	42 484	27 690	26 978	28 323	26 827	5 265	20 318	23 924	18 951	11 180	5 498	9 161
1995	44 923	27 922	29 204	31 655	29 079	5 514	21 322	25 124	20 288	13 189	5 265	9 634
1996	44 591	30 736	30 819	32 553	30 305	5 567	23 267	25 479	19 322	14 644	5 857	10 835
1997	48 276	39 174	32 239	38 327	33 261	5 434	23 867	26 416	20 374	16 909	8 402	10 469
1998	54 146	45 889	34 211	41 597	36 063	6 085	26 465	27 757	21 825	19 661	7 420	9 362
1999	58 578	51 425	34 355	43 124	38 335	6 949	28 295	28 821	22 808	22 684	5 057	10 367
2000	67 418	61 764	38 993	49 377	45 011	9 459	32 436	32 728	25 596	26 732	6 659	13 195
2001	69 601	67 824	40 011	52 764	47 119	12 118	33 486	35 187	27 489	27 841	10 268	13 103
2002	68 721	68 263	40 463	53 761	47 335	14 571	33 863	34 108	26 702	29 436	11 374	12 576
2003	69 025	61 654	42 219	55 597	48 414	18 265	35 857	38 413	26 009	32 364	12 120	11 889
2004	74 360	64 860	46 730	59 986	51 479	20 992	40 244	43 992	27 917	36 249	14 988	12 719
2005	79 039	69 299	49 033	60 394	53 855	21 235	43 305	47 512	29 629	40 018	17 278	13 338
2006	85 006	77 991	56 531	64 726	59 348	27 478	49 512	51 141	34 782	41 775	23 363	13 886
2007	91 665	73 327	62 948	69 760	64 499	29 902	52 813	55 397	36 373	47 631	28 162	13 022
2008	93 718	71 428	65 799	64 175	62 015	34 065	54 689	55 230	39 027	42 676	32 312	12 732
2009	81 304	54 356	53 195	53 240	50 620	37 273	46 093	46 262	35 510	31 281	20 621	10 875
2010	90 600	65 570	63 175	59 351	58 456	53 778	53 464	52 092	41 718	34 361	26 361	13 114
	Wareneinfuhr Ursprungsländer											
Anteil 2010[5)]	*7,6*	*5,6*	*8,5*	*4,8*	*5,4*	*9,5*	*4,2*	*4,5*	*4,0*	*2,8*	*3,9*	*2,7*
1991	40 329	21 587	32 039	21 829	30 529	5 910	13 758	23 463	12 949	8 629	x	20 280
1992	39 074	21 657	31 274	22 278	29 894	5 957	14 321	22 918	12 962	8 737	3 872	19 449
1993	33 455	20 627	25 541	18 131	24 634	7 060	13 501	17 389	12 329	7 503	5 481	17 438
1994	34 937	22 844	26 409	19 778	26 500	7 874	15 031	19 454	13 605	8 849	6 733	17 457
1995	37 368	23 156	29 745	22 276	29 054	8 175	13 311	22 479	14 402	10 654	6 960	18 106
1996	37 649	25 303	31 238	24 279	29 830	9 209	13 946	22 449	14 008	11 574	7 896	17 609
1997	41 461	30 186	34 531	27 784	31 227	11 010	14 869	24 246	15 266	13 263	8 776	19 162
1998	45 461	34 925	35 496	28 987	32 985	11 852	16 912	23 743	16 643	14 214	7 701	20 987
1999	45 559	36 790	36 089	30 757	33 107	13 795	18 288	22 880	17 070	14 666	8 377	21 779
2000	50 862	47 121	44 739	36 923	35 776	18 553	20 497	26 230	18 797	16 087	14 701	26 847
2001	49 743	45 982	43 233	37 259	35 280	19 942	20 664	28 521	19 753	15 226	14 558	22 910
2002	48 200	40 376	40 751	33 075	33 482	21 338	21 047	26 505	19 461	15 532	13 178	19 896
2003	48 545	39 231	42 301	31 712	34 259	25 681	21 453	26 132	19 093	16 518	14 231	19 684
2004	51 535	40 709	46 204	34 466	35 676	32 791	24 020	28 818	21 445	17 426	16 335	21 583
2005	53 700	41 798	51 823	39 069	36 348	40 845	26 048	31 426	22 620	18 070	22 284	21 772
2006	62 102	49 197	60 750	40 832	41 470	49 958	30 301	36 263	25 227	19 832	30 020	24 016
2007	62 873	45 993	61 951	41 966	44 694	56 417	32 091	39 455	29 822	20 687	28 891	24 381
2008	63 369	46 464	67 971	41 646	46 842	60 825	33 180	39 959	31 299	20 701	37 087	23 130
2009	53 338	39 283	55 583	32 452	37 197	56 706	27 565	30 694	28 096	18 959	25 188	18 946
2010	61 660	45 058	68 671	38 497	43 494	76 630	34 204	36 581	32 460	22 240	31 788	22 072

1) Insgesamt Ergebnisse siehe Tabelle 37*.– 2) Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte.– 3) Ab 1997 einschließlich Französisch-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion.– 4) Ab 1997 einschließlich Kanarische Inseln.– 5) Anteil an der gesamten Warenausfuhr.– 6) Anteil an der gesamten Wareneinfuhr.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 41*

Einzelhandelsumsatz[1) 2)]

2005 = 100

Jahr	Insgesamt	Davon: Kraftfahrzeuge, Tankstellen	Davon: insgesamt ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und ohne Tankstellen; Reparatur von Gebrauchsgütern: zusammen	davon: in Verkaufsräumen: Waren verschiedener Art	Facheinzelhandel mit Nahrungsmitteln[3)]	Apotheken, Facheinzelhandel mit medizinischen Artikeln	sonstiger Facheinzelhandel, darunter: Textilien	Bekleidung	Schuhe, Lederwaren	Möbel, Einrichtungsgegenstände	Elektrohaushaltsgeräte	Antiquitäten und Gebrauchtwaren	Einzelhandel an Verkaufsständen[4)]	Sonstiger Einzelhandel
	In jeweiligen Preisen													
1994	89,4	81,4	94,0	86,7	116,2	63,1	123,3	140,8	123,8	112,1	99,6	92,7	151,7	95,9
1995	91,3	84,5	95,2	88,3	125,1	67,3	126,6	139,6	115,8	111,6	102,9	73,8	145,4	96,0
1996	92,6	88,4	95,2	87,9	124,3	70,3	123,2	133,5	114,2	110,4	103,1	60,2	136,7	100,0
1997	92,9	91,7	94,1	86,7	121,9	71,7	115,9	124,7	112,2	108,3	101,1	72,9	131,2	98,4
1998	94,6	94,9	95,0	87,5	120,4	75,5	114,4	128,3	116,4	106,9	101,0	69,9	123,1	94,1
1999	95,3	95,2	95,9	88,5	110,9	81,1	114,5	125,0	114,4	106,7	101,7	82,7	124,1	93,9
2000	95,6	92,2	97,9	89,1	110,1	85,2	120,7	121,9	111,5	106,1	103,0	97,9	136,3	99,8
2001	98,1	95,7	99,2	92,7	107,7	90,5	119,6	115,1	110,1	105,2	103,6	114,5	117,8	100,5
2002	97,3	97,2	97,3	93,9	105,0	93,3	107,5	105,2	100,5	100,2	98,9	113,3	111,5	98,2
2003	96,8	98,1	96,2	94,9	102,6	95,4	94,6	99,5	97,3	95,0	93,8	103,2	103,3	94,2
2004	98,4	99,0	98,2	98,0	101,4	95,6	92,8	104,5	101,7	98,9	95,8	114,2	103,6	94,1
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	102,8	106,7	100,9	100,0	100,1	102,2	100,5	101,3	104,3	102,2	103,8	99,2	94,2	99,8
2007	99,7	100,4	99,3	99,4	97,4	104,3	97,0	96,5	98,9	103,9	103,7	92,0	86,8	88,5
2008	99,6	96,8	101,5	100,1	96,6	107,4	95,8	92,3	100,5	105,2	105,4	90,3	89,9	100,5
2009	97,3	96,6	98,1	97,1	92,1	109,7	94,3	80,2	99,0	99,3	110,8	70,7	67,3	84,2
2010	97,5	93,0	100,3	97,9	91,8	114,1	95,8	83,5	99,8	103,4	118,7	80,3	65,1	88,7
	In Preisen von 2005													
1994	.	.	99,5	92,7	135,6	61,6	131,1	122,7	136,0	111,9	104,8	93,3	163,0	127,3
1995	.	.	100,3	93,8	143,9	65,2	133,3	122,1	125,3	110,6	107,3	73,8	163,3	129,6
1996	.	.	99,4	92,9	141,3	68,1	128,6	118,0	122,1	108,8	106,8	59,9	152,9	127,4
1997	.	.	97,7	90,8	136,0	69,6	120,6	111,7	119,0	106,6	104,0	72,4	145,5	124,4
1998	.	.	98,5	90,9	132,9	73,3	118,5	115,9	122,4	105,2	103,0	69,2	135,4	125,6
1999	.	.	99,0	92,7	123,3	79,0	118,3	114,1	119,4	104,9	103,1	81,5	136,5	116,6
2000	.	.	99,7	93,6	121,7	82,9	124,7	112,5	115,6	104,6	104,1	96,4	149,4	106,3
2001	.	.	99,7	94,7	115,1	87,2	122,3	106,9	112,4	103,3	102,9	112,0	126,0	109,5
2002	.	.	97,7	95,3	111,1	90,9	108,4	98,6	101,7	97,5	96,5	111,2	117,1	109,1
2003	98,1	100,7	96,8	95,9	106,9	93,8	94,9	94,7	97,8	93,0	92,0	101,8	107,2	103,5
2004	99,2	100,2	98,7	98,8	103,8	94,9	92,7	101,8	102,1	97,3	94,6	113,4	106,1	100,5
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,8	104,6	100,3	98,4	98,0	102,4	99,2	103,9	104,2	102,7	104,6	98,3	92,0	98,1
2007	98,6	97,5	99,2	95,8	93,5	105,4	95,8	102,2	99,8	105,7	105,9	90,7	83,3	88,8
2008	97,1	93,1	99,2	92,9	89,2	108,2	96,0	103,6	98,6	106,2	106,6	91,1	78,7	94,2
2009	95,1	93,2	96,1	90,2	84,2	109,3	93,6	89,8	95,4	98,7	109,9	69,7	58,0	84,9
2010	94,6	88,7	97,4	89,8	83,1	113,2	93,6	94,1	95,7	102,0	116,5	77,9	55,0	84,8

1) Ergänzung des Berichtskreises um eine Neuzugangsstichprobe; dadurch weisen die Werte ab Januar 2006 ein höheres Niveau aus und sind nicht mit den Vorjahreswerten vergleichbar.– 2) Ab Januar 2009 wurde der Berichtskreis erweitert. Diese Werte sind nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 3) Einschließlich Getränke und Tabakwaren.– 4) Einschließlich auf Märkten.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 42*

Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte

Inlandsabsatz[1)]

2005 = 100

Jahr	Insgesamt			Erzeugerpreise nach Hauptgruppen[2)]					
	zusammen	davon: ohne Mineralerzeugnisse	davon: Mineralölerzeugnisse	Vorleistungsgüterproduzenten	Energie	Investitionsgüterproduzenten	Konsumgüterproduzenten zusammen	davon: Gebrauchsgüterproduzenten	davon: Verbrauchsgüterproduzenten
Gewicht 2005	*1 000*	*950,03*	*50,31*	*289,02*	*274,37*	*242,34*	*194,27*	*24,04*	*170,23*
1995	89,2	91,4	54,3	94,5	75,8	94,8	91,4	91,6	91,4
1996	88,1	92,3	58,4	92,6	71,8	95,6	92,3	92,7	92,3
1997	89,2	93,4	60,0	92,7	74,6	96,1	93,4	93,1	93,5
1998	88,8	93,7	54,4	92,6	72,2	96,9	93,7	93,4	93,8
1999	87,9	92,9	60,5	91,1	70,9	97,1	92,9	94,0	92,8
2000	90,6	93,8	79,6	94,3	77,0	97,4	93,8	95,0	93,5
2001	93,3	96,6	78,8	95,1	84,1	98,1	96,6	96,9	96,5
2002	92,7	97,3	78,8	94,4	81,0	99,1	97,3	98,3	97,0
2003	94,3	97,7	82,7	94,7	86,7	99,2	97,7	98,6	97,5
2004	95,8	98,7	87,9	97,3	88,9	99,4	98,7	99,0	98,6
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,4	105,3	108,1	104,0	114,7	100,1	101,2	100,7	101,2
2007	106,8	106,6	111,4	107,9	113,7	100,7	103,0	102,3	103,1
2008	112,7	112,0	125,7	110,8	128,4	101,6	106,9	105,0	107,2
2009	108,0	108,3	102,4	105,0	117,7	102,4	105,6	106,4	105,5
2010	109,7	109,2	119,4	109,1	119,3	102,5	106,2	106,7	106,1

Jahr	Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes								
	zusammen[3)]	darunter: Ernährungsgewerbe	Verlags- und Druckereierzeugnisse	Chemische Erzeugnisse	Metalle und Halbzeug daraus, NE-Metalle	Metallerzeugnisse	Maschinen	Elektrische Ausrüstungen	Kraftwagen und Kraftwagenteile
Gewicht 2005	*720,76*	*110,36*	*16,29*	*47,20*	*47,94*	*62,80*	*82,28*	*44,21*	*105,86*
1995	93,5	93,8	99,9	94,3	77,4	89,4	88,5	98,0	90,9
1996	93,3	94,8	102,3	89,3	73,5	90,1	90,2	98,5	91,7
1997	93,9	96,6	101,9	90,4	74,8	90,3	91,1	97,7	92,4
1998	94,1	96,3	101,9	89,3	75,9	90,9	91,8	97,7	93,3
1999	93,4	93,7	101,8	86,9	72,1	91,3	92,7	97,5	93,9
2000	95,0	94,6	103,7	92,6	79,2	91,9	93,7	98,6	94,4
2001	96,4	99,1	104,6	94,1	78,8	92,6	95,2	98,7	95,3
2002	96,6	98,9	104,6	92,1	77,4	93,1	96,6	98,7	96,9
2003	96,9	99,1	103,9	93,6	79,5	93,7	97,5	98,9	97,7
2004	98,3	100,2	102,1	95,2	90,2	96,1	98,5	99,2	98,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,9	101,3	99,3	104,3	113,1	102,4	101,7	101,7	100,7
2007	104,2	105,2	99,1	107,0	121,1	106,1	104,0	103,8	101,4
2008	106,6	112,5	98,7	112,4	125,2	109,2	106,4	105,3	102,0
2009	104,4	108,2	96,9	108,7	104,7	108,7	108,9	105,5	102,4
2010	106,0	109,1	94,2	112,5	117,9	108,6	109,4	106,4	102,7

1) Ohne Umsatzsteuer.– 2) Nach dem Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken, Ausgabe 2009 (GP 2009).– 3) Ohne Mineralölerzeugnisse.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 43*

Index der Außenhandelspreise

2005 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Nach Ländergruppen		Nach Gütergruppen						
		EU-Länder	Drittländer	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Gewerbliche Wirtschaft					
					Vorleistungs-	Investitions-	Konsum-	davon: Gebrauchs-	davon: Verbrauchs-	Energie
					güterproduzenten					
	Ausfuhrpreise [1]									
Gewicht 2005	*100*	*43,6*	*56,4*	*0,8*	*34,4*	*46,8*	*15,7*	*4,0*	*11,8*	*2,1*
1995	94,2	.	.	102,0	95,1	95,5	94,5	95,6	94,0	42,1
1997	95,6	.	.	101,4	94,5	98,0	96,9	96,9	96,7	51,0
1999	95,1	.	.	100,8	92,4	98,9	96,3	97,5	95,7	48,1
2001	99,0	97,6	100,2	103,9	97,9	100,7	99,7	100,1	99,5	76,1
2003	98,6	97,8	99,1	102,1	96,7	100,8	99,8	100,2	99,6	72,1
2004	99,1	98,8	99,4	101,9	98,6	100,4	99,6	100,1	99,4	75,8
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,8	102,4	101,2	109,9	103,3	99,8	101,5	100,2	102,0	117,8
2007	103,0	104,0	102,3	126,6	106,0	99,6	103,3	99,8	104,5	118,4
2008	104,8	106,3	103,7	131,4	107,6	99,8	106,4	100,4	108,4	148,8
2009	102,5	102,6	102,5	111,0	103,0	100,6	106,0	101,5	107,5	107,6
2010	106,0	106,6	105,5	123,7	108,8	101,6	108,7	102,7	110,8	127,8
2010 1.Vj.	103,8	104,4	103,4	110,5	105,3	100,9	107,1	102,0	108,8	117,6
2.Vj.	106,0	106,5	105,5	116,5	108,9	101,6	108,8	102,8	110,8	127,7
3.Vj.	106,8	107,3	106,3	128,4	109,8	102,1	109,5	102,8	111,8	130,4
4.Vj.	107,3	108,3	106,6	139,4	111,1	101,9	109,5	103,0	111,7	135,6
2011 1.Vj.	109,3	110,8	108,2	151,5	114,1	102,5	111,1	103,8	113,5	151,9
2.Vj.	110,0	111,7	108,6	152,1	115,2	102,5	111,7	104,1	114,2	160,1
3.Vj.	110,2	111,6	109,1	140,8	115,5	102,8	112,3	104,6	114,8	161,3
	Einfuhrpreise [2]									
Gewicht 2005	*100*	*39,4*	*60,6*	*3,0*	*32,8*	*30,6*	*21,0*	*5,3*	*15,7*	*12,5*
1995	90,1	.	.	91,5	95,8	109,7	97,1	102,5	95,4	33,3
1997	93,7	.	.	106,8	94,9	110,9	101,0	104,4	99,8	44,0
1999	90,3	.	.	92,4	91,2	109,2	100,2	103,3	99,2	39,2
2001	100,1	96,9	102,3	97,2	99,5	111,3	105,0	107,2	104,3	70,6
2003	95,7	95,5	96,0	98,1	95,0	105,8	101,9	103,4	101,4	65,4
2004	96,7	97,4	96,5	96,4	98,0	103,4	100,2	101,2	99,9	73,5
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	104,4	104,1	104,6	103,1	106,1	97,7	101,4	99,9	101,9	121,6
2007	105,1	106,6	104,1	107,7	109,7	94,2	103,0	98,7	104,5	122,4
2008	109,9	110,3	109,6	115,6	109,8	91,8	105,9	98,5	108,4	159,4
2009	100,5	102,0	99,5	107,5	101,0	90,9	105,6	99,0	107,8	112,2
2010	108,3	108,3	108,4	119,9	112,1	90,6	107,8	100,3	110,4	139,8
2010 1.Vj.	104,2	105,2	103,5	116,2	105,8	90,3	105,8	99,1	108,1	127,8
2.Vj.	108,5	108,2	108,8	118,6	112,6	90,7	107,9	100,9	110,3	140,1
3.Vj.	109,4	108,9	109,8	117,9	114,2	90,9	108,5	100,8	111,2	141,5
4.Vj.	111,2	110,8	111,5	126,7	115,9	90,5	108,9	100,2	111,9	149,6
2011 1.Vj.	116,3	114,7	117,3	137,8	120,9	90,5	110,6	100,2	114,2	171,6
2.Vj.	117,2	115,6	118,3	132,1	121,3	90,0	110,9	99,5	114,8	180,1
3.Vj.	117,1	115,2	118,3	126,1	120,8	90,0	111,7	99,9	115,7	180,0

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); fob (free on board). Ohne Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern und Exporthilfen.– 2) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); cif (cost, insurance, freight). Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 44*

Verbraucherpreise für Deutschland[1]

2005 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	Bekleidung und Schuhe	Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe	Einrichtungsgegenstände u.ä. für den Haushalt[2]	Gesundheitspflege	Verkehr	Nachrichtenübermittlung	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	Bildungswesen	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	Andere Waren und Dienstleistungen
Gewicht 2005	*1 000*	*103,55*	*38,99*	*48,88*	*308,00*	*55,87*	*40,27*	*131,90*	*31,00*	*115,68*	*7,40*	*43,99*	*74,47*
1991	75,9	89,6	64,9	92,6	65,5	89,2	65,3	66,8	130,5	89,7	54,8	76,3	71,1
1992	79,8	91,5	68,2	95,1	71,3	91,5	67,7	70,5	133,7	93,2	59,3	80,1	74,7
1993	83,3	91,9	70,8	97,8	77,1	93,7	69,5	73,7	135,3	95,5	65,5	84,4	79,5
1994	85,6	93,4	71,6	99,2	80,2	95,3	71,9	76,4	136,3	96,6	72,0	86,6	82,9
1995	87,1	94,3	72,0	99,9	82,7	96,3	72,6	77,7	135,8	97,6	74,9	87,7	85,6
1996	88,3	94,9	72,6	100,6	84,7	97,0	73,8	79,5	137,1	98,0	77,7	88,7	86,1
1997	90,0	96,3	73,9	101,1	86,9	97,4	79,0	81,1	132,9	100,1	80,7	89,6	87,7
1998	90,9	97,2	75,3	101,5	87,7	98,1	83,1	81,3	132,2	100,6	84,6	90,9	88,0
1999	91,4	96,0	76,3	101,8	88,8	98,4	80,4	83,6	119,8	100,9	88,0	92,1	89,5
2000	92,7	95,3	77,5	101,9	91,3	98,4	80,6	87,9	106,6	101,3	89,5	93,1	91,7
2001	94,5	99,6	78,8	102,7	93,5	99,3	81,6	90,1	100,3	101,9	90,6	94,9	94,4
2002	95,9	100,4	82,0	103,4	94,4	100,2	82,1	91,9	102,0	102,6	93,0	98,3	96,3
2003	96,9	100,3	86,3	102,6	95,8	100,5	82,5	93,9	102,7	102,0	95,0	99,1	97,9
2004	98,5	99,9	92,2	101,9	97,3	100,3	98,3	96,1	101,8	101,1	98,1	99,9	99,3
2005	100,0	100,0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,6	102,0	103,0	99,4	102,9	99,8	100,5	103,0	96,0	99,5	101,5	101,2	101,1
2007	103,9	105,9	106,4	100,7	104,9	101,0	101,3	106,9	94,9	99,8	126,9	104,0	103,7
2008	106,6	112,3	108,4	101,4	108,5	102,5	103,0	110,5	91,8	99,8	137,9	106,3	105,9
2009	107,0	110,9	111,3	102,8	108,9	104,2	104,0	108,3	89,8	101,4	132,3	108,7	107,5
2010	108,2	112,5	113,0	103,7	110,1	104,6	104,7	112,1	88,0	101,3	131,8	109,9	108,4
2008 1.Vj.	105,8	111,9	107,4	100,8	107,1	102,0	102,4	109,5	93,0	99,4	139,5	104,8	105,4
2.Vj.	106,6	112,7	108,3	101,4	108,4	102,2	102,9	112,1	92,2	97,8	140,4	105,0	105,9
3.Vj.	107,4	112,6	108,8	100,0	109,2	102,6	103,4	112,9	91,2	100,8	138,6	108,1	105,9
4.Vj.	106,8	112,1	109,0	103,4	109,2	103,1	103,4	107,4	90,7	101,0	132,9	107,5	106,2
2009 1.Vj.	106,7	112,6	109,3	102,0	109,4	103,5	103,5	106,4	90,3	100,6	133,2	107,4	106,8
2.Vj.	106,9	111,6	110,5	103,0	109,0	104,2	104,2	108,3	89,9	100,4	133,0	107,8	107,2
3.Vj.	107,1	109,7	112,6	101,3	108,8	104,6	104,2	109,1	89,6	102,7	131,7	110,1	107,6
4.Vj.	107,2	109,5	112,9	104,8	108,6	104,4	104,3	109,5	89,2	101,9	131,2	109,4	108,3
2010 1.Vj.	107,5	111,7	113,1	102,6	109,2	104,4	104,3	111,1	88,6	101,0	131,5	108,9	107,8
2.Vj.	108,0	112,8	113,0	104,1	110,0	104,7	104,4	112,5	88,3	99,6	131,1	108,9	108,2
3.Vj.	108,4	112,3	113,0	101,9	110,2	104,6	104,9	112,0	88,0	102,5	131,9	111,3	108,7
4.Vj.	108,8	112,9	113,1	106,0	110,8	104,8	105,2	112,7	87,1	102,1	132,6	110,4	108,9
2011 1.Vj.	109,8	115,0	113,0	103,5	112,5	104,8	105,3	115,2	86,4	101,3	133,0	109,8	109,8
2.Vj.	110,5	116,0	114,0	105,6	113,3	105,2	105,5	117,2	85,9	101,1	133,5	110,2	110,6
3.Vj.	111,0	115,7	115,5	104,1	113,7	105,3	105,5	117,5	85,3	103,5	132,7	113,3	110,2

1) Abgrenzung nach der COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) in der für den Verbraucherpreisindex (VPI) geltenden Fassung 6/98.– 2) Sowie deren Instandhaltung.

Tabelle 45*

Preisindizes für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise[1)]

2005 = 100

Jahr[2)]	Neubau						Instand-haltung von Mehr-familien-gebäu-den[3)]	Bau-reifes Land[4)]
	Bauleistungen am Bauwerk für					Straßen-bau-leistungen insge-samt		
	Wohngebäude			Büro-gebäude	gewerb-liche Betriebs-gebäude			
	Ins-gesamt	Ein-familien-	Mehr-familien-					
		gebäude						Euro/m²
	Früheres Bundesgebiet							
1960	17,8	17,7	17,9	18,0	18,3	33,5	17,0	.
1965	23,9	23,7	23,8	23,5	23,5	36,6	21,7	11,19
1970	30,9	30,8	31,0	30,7	31,2	43,1	26,8	15,72
1975	43,0	42,8	43,1	42,0	41,9	54,6	38,5	22,54
1976	44,5	44,3	44,6	43,4	43,6	55,4	39,9	24,95
1977	46,5	46,7	46,6	45,4	45,4	56,9	41,7	27,60
1978	49,4	49,6	49,5	48,0	47,8	60,7	43,8	30,63
1979	53,8	54,1	53,8	51,8	51,6	67,0	46,5	35,37
1980	59,6	60,0	59,5	57,1	56,9	75,5	50,7	41,93
1981	63,0	63,5	63,1	60,6	60,4	77,5	54,0	49,12
1982	64,8	65,2	64,9	62,8	62,9	75,7	56,7	57,01
1983	66,2	66,4	66,3	64,3	64,3	75,1	58,5	61,31
1984	67,9	68,0	68,0	66,1	65,8	76,1	60,3	62,35
1985	68,2	68,3	68,3	66,8	66,4	77,5	61,5	59,36
1986	69,0	69,2	69,3	67,9	67,8	79,0	62,6	61,90
1987	70,3	70,5	70,7	69,5	69,3	80,0	64,3	64,46
1988	71,9	72,0	72,2	71,2	70,7	80,9	66,0	65,31
1989	74,5	74,6	74,8	73,8	73,2	82,6	68,4	64,65
1990	79,3	79,5	79,6	78,1	77,8	87,8	71,8	63,50
	Deutschland							
1991	84,8	84,8	85,0	83,1	82,6	93,6	76,6	.
1992	90,3	90,3	90,5	88,2	87,6	98,6	82,4	43,16
1993	94,7	94,8	95,0	92,3	91,4	100,8	87,3	49,06
1994	97,0	97,1	97,2	94,5	93,3	101,2	90,0	55,66
1995	99,2	99,3	99,4	96,7	95,4	101,9	92,7	58,02
1996	99,0	99,2	99,1	96,8	95,7	100,1	93,8	61,37
1997	98,3	98,4	98,4	96,3	95,2	98,4	94,2	64,70
1998	97,9	98,1	98,0	96,3	95,3	97,5	95,1	69,69
1999	97,6	97,7	97,7	96,1	95,0	97,3	95,2	70,65
2000	97,9	98,0	97,9	96,8	95,7	99,5	95,8	76,21
2001	97,8	97,9	97,8	97,2	96,1	100,2	96,5	75,20
2002	97,8	97,9	97,7	97,3	96,3	100,0	97,0	80,44
2003	97,8	98,0	97,7	97,4	96,5	99,6	97,4	99,89
2004	99,1	99,2	99,1	98,8	98,0	99,6	98,5	103,47
2005	100	100	100	100	100	100	100	115,80
2006	101,9	101,9	102,1	102,1	102,3	103,7	101,8	122,85
2007	108,7	107,1	107,5	107,5	107,9	108,9	106,8	134,29
2008	111,8	111,6	112,7	112,6	113,6	115,2	111,3	130,04
2009	112,8	112,6	113,5	113,8	114,9	117,8	113,1	121,98
2010	113,9	113,7	114,7	115,0	116,0	118,7	114,8	124,05

1) Einschließlich Umsatzsteuer.– 2) Bis 1965 ohne Berlin (West).– 3) Ohne Schönheitsreparaturen.– 4) Bis 1990 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.

Tabelle 46*

Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen

Jahr	Bruttomonatsverdienste[1)] Produzierendes Gewerbe, Handel[2)], Kredit- und Versicherungsgewerbe: zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe: zusammen	darunter: Baugewerbe (Hoch- und Tiefbau)	Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe	Tarifverdienste: Stundenlöhne[1)]: gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften	Stundenlöhne[1)]: Produzierendes Gewerbe	Monatsgehälter[1)]: gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften	Monatsgehälter[1)]: Produzierendes Gewerbe
	Basiszeitraum = 100[3)]				Basiszeitraum = 100[4)]			
	Früheres Bundesgebiet und Berlin				**Früheres Bundesgebiet und Berlin-West**			
1965	18,2	18,3	19,1	17,7	15,0	15,0	18,8	18,1
1975	40,6	40,5	42,1	40,0	35,4	34,6	39,8	38,3
1985	67,6	67,6	66,3	66,4	57,5	56,8	62,3	61,0
1995	98,5	98,4	98,4	98,6	80,4	79,8	80,9	79,9
1996	.	76,7	.	.	83,8	83,5	83,4	83,0
1998	.	79,1	.	.	86,5	86,2	86,0	85,7
2000	.	83,2	.	.	90,7	90,5	90,2	90,0
2001	.	84,8	.	.	92,7	92,5	92,4	92,1
2002	.	86,3	.	.	94,6	94,5	94,4	94,1
2003	.	88,6	.	.	97,0	96,9	96,9	96,7
2004	.	90,3	.	.	98,9	98,8	98,8	98,6
2005	.	91,5	.	.	100	100	100	100
2006	.	92,8	.	.	100,8	101,7	101,0	101,8
2007	94,2	95,3	95,8	93,4	102,4	104,5	102,6	104,6
2008	96,7	97,9	98,2	95,8	105,7	107,6	106,0	107,8
2009	97,2	95,9	99,0	98,1	106,2	108,2	106,7	108,5
2010	100	100	100	100	106,9	108,9	107,4	109,2
	Neue Bundesländer ohne Berlin				**Neue Bundesländer mit Berlin-Ost**			
1996	.	72,2	.	.	81,4	82,3	79,1	80,3
1998	.	76,4	.	.	86,8	87,7	83,6	85,4
2000	.	80,5	.	.	90,6	91,2	88,1	89,2
2002	.	84,8	.	.	94,6	94,9	93,2	93,4
2003	.	87,2	.	.	96,8	96,9	96,0	96,1
2004	.	89,5	.	.	98,8	98,8	98,7	98,4
2005	.	90,6	.	.	100	100	100	100
2006	.	92,4	.	.	100,6	101,8	100,8	102,2
2007	92,5	94,4	94,0	91,4	101,9	104,6	102,1	105,0
2008	96,1	97,8	98,0	95,1	107,2	108,2	107,4	108,6
2009	97,6	96,9	99,7	97,9	107,9	109,0	108,2	109,4
2010	100	100	100	100	108,7	109,8	109,0	110,2
	Deutschland							
1996	.	76,3	.	.	83,6	83,4	82,8	82,7
1998	.	79,0	.	.	86,5	86,3	85,7	85,7
2000	.	83,1	.	.	90,7	90,5	89,9	89,9
2002	.	86,2	.	.	94,6	94,5	94,2	94,1
2003	.	88,5	.	.	97,0	96,9	96,7	96,6
2004	.	90,2	.	.	98,9	98,8	98,8	98,6
2005	.	91,4	.	.	100	100	100	100
2006	.	92,8	.	.	100,7	101,6	101,0	101,8
2007	94,0	95,2	95,5	93,1	102,3	104,5	102,6	104,7
2008	96,6	97,9	98,2	95,7	105,8	107,7	106,2	107,9
2009	97,3	96,0	99,1	98,0	106,4	108,3	106,9	108,5
2010	100	100	100	100	107,1	109,0	107,6	109,3

1) Jahresergebnis errechnet als Durchschnitt aus den vier Erhebungsmonaten.– 2) Einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern.– 3) Bis 1995: Oktober 1995 = 100, ab 1996: 2010 = 100.– 4) Bis 1994: 2000 = 100, ab 1995: 2005 = 100

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 47*

Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen und Funktionen

Mio Euro

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland		
	1960	1970	1980	1990	1991	2000	2010[1]
	Leistungen nach Institutionen[2]						
Sozialversicherungssysteme[3]	**15 438**	**40 334**	**122 773**	**196 629**	**252 674**	**396 714**	**471 174**
Rentenversicherung	9 975	26 478	72 362	109 253	133 180	217 429	253 742
Krankenversicherung	4 840	12 853	45 380	71 635	92 682	132 080	173 965
Pflegeversicherung	–	–	–	–	-	16 668	21 383
Unfallversicherung	854	2 023	4 789	6 552	7 640	10 834	11 898
Arbeitslosenversicherung	521	1 776	10 743	20 368	35 640	49 696	36 182
Sondersysteme[4]	**115**	**561**	**1 879**	**3 294**	**3 568**	**5 733**	**24 965**
Leistungssysteme des öff. Dienstes	**4 911**	**12 285**	**23 687**	**32 760**	**35 807**	**50 106**	**58 036**
Darunter:							
Pensionen	3 467	8 092	16 844	22 568	23 287	33 632	42 391
Leistungssysteme der Arbeitgeber	**2 445**	**9 232**	**22 954**	**37 657**	**43 474**	**53 501**	**63 523**
Darunter:							
Entgeltfortzahlung	1 534	6 473	14 687	20 254	23 344	26 743	29 711
Betriebliche Altersversorgung	608	1 559	4 443	9 996	12 893	17 520	22 300
Entschädigungssysteme[5]	**4 136**	**5 981**	**8 948**	**8 422**	**8 736**	**6 422**	**3 120**
Darunter:							
Soziale Entschädigung	1 990	3 756	6 776	6 528	6 865	4 965	2 155
Förder- und Fürsorgesysteme	**1 385**	**4 739**	**23 156**	**37 916**	**55 566**	**99 079**	**147 662**
Darunter:							
Kindergeld und Familienlastenausgleich	468	1 478	8 783	7 414	10 435	31 970	41 575
Erziehungsgeld und Elterngeld	–	–	–	2 474	3 232	3 732	4 680
Grundsicherung für Arbeitsuchende	–	–	–	–	–	–	46 381
Arbeitslosenhilfe und sonstige Arbeitsförderung	80	61	924	4 611	9 042	15 094	629
Sozialhilfe	538	1 592	6 538	14 158	18 103	25 763	24 911
Kinder- und Jugendhilfe	254	948	4 274	6 839	10 900	17 328	25 393
Steuerliche Leistungen	**3 887**	**11 052**	**19 751**	**23 356**	**27 180**	**38 064**	**30 736**
Sozialbudget[3]	**32 306**	**84 177**	**222 874**	**338 329**	**397 335**	**606 134**	**760 596**
	Leistungen nach Funktionen						
Kinder	3 540	8 435	20 572	28 139	29 513	58 784	74 891
Ehegatten	1 714	7 466	14 370	14 554	3 962	4 750	2 546
Mutterschaft	301	656	1 975	2 480	1 444	1 789	2 474
Krankheit	6 921	20 794	62 732	95 367	120 420	172 438	235 673
Invalidität (allgemein)	2 532	5 422	15 376	26 124	33 454	49 449	58 995
Arbeitslosigkeit	619	1 780	8 094	19 322	32 193	43 874	42 314
Alter	9 681	23 497	59 489	97 040	116 385	192 653	240 955
Hinterbliebene	4 369	10 908	26 639	36 062	40 224	51 220	51 733
Wohnen	701	1 715	4 900	6 355	3 835	6 570	15 706
Allgemeine Lebenshilfen	458	367	936	1 447	1 459	3 185	4 455
Sozialbudget[6]	**30 838**	**81 042**	**215 081**	**326 889**	**382 889**	**584 712**	**729 741**

1) Geschätzte Ergebnisse.– 2) Institutionen ohne Verrechnungen.– 3) Sozialversicherungssysteme und Sozialbudget insgesamt konsolidiert um die Beiträge des Staates.– 4) Ab 2009 einschließlich Privater Kranken- und Pflegeversicherung.– 5) Im Wesentlichen für die Kriegsopferversorgung, den Lastenausgleich und die Wiedergutmachung sowie sonstige Entschädigungen.– 6) Ohne Verwaltungs- und sonstige Ausgaben.

Quelle: BMAS

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 48*

Sozialbudget: Finanzierung nach Arten und Quellen[1)]

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland		
	1960	1970	1980	1990	1991	2000	2010[2)]
				Nach Arten Mio Euro			
Sozialbeiträge	**19 210**	**51 773**	**146 802**	**242 496**	**296 464**	**418 000**	**501 030**
der Versicherten	6 768	18 701	52 873	95 368	118 246	175 914	230 599
Arbeitnehmer	6 097	16 666	46 658	78 186	99 859	144 061	175 707
Selbstständige	187	537	2 538	4 248	4 684	7 701	13 632
Eigenbeiträge von Empfängern sozialer Leistungen	246	120	282	6 691	8 873	15 717	27 064
Übrige	238	1 378	3 394	6 242	4 830	8 435	14 197
der Arbeitgeber	12 442	33 073	93 929	147 128	178 218	242 086	270 431
tatsächliche Beiträge	8 064	18 436	56 168	92 267	117 572	165 877	187 341
unterstellte Beiträge[3)]	4 378	14 637	37 761	54 862	60 646	76 209	83 090
Zuschüsse des Staates	**13 252**	**32 824**	**80 110**	**107 915**	**110 718**	**201 972**	**294 525**
Sonstige Einnahmen	**2 624**	**4 072**	**6 067**	**8 967**	**13 916**	**14 827**	**14 428**
Sozialbudget[4)]	**35 087**	**88 670**	**232 978**	**359 378**	**421 099**	**634 799**	**809 983**
				Anteile in vH			
Sozialbeiträge	***54,8***	***58,4***	***63,0***	***67,5***	***70,4***	***65,8***	***61,9***
der Versicherten	*19,3*	*21,1*	*22,7*	*26,5*	*28,1*	*27,7*	*28,5*
Arbeitnehmer	*17,4*	*18,8*	*20,0*	*21,8*	*23,7*	*22,7*	*21,7*
Selbstständige	*0,5*	*0,6*	*1,1*	*1,2*	*1,1*	*1,2*	*1,7*
Eigenbeiträge von Empfängern sozialer Leistungen	*0,7*	*0,1*	*0,1*	*1,9*	*2,1*	*2,5*	*3,3*
Übrige	*0,7*	*1,6*	*1,5*	*1,7*	*1,1*	*1,3*	*1,8*
der Arbeitgeber	*35,5*	*37,3*	*40,3*	*40,9*	*42,3*	*38,1*	*33,4*
tatsächliche Beiträge	*23,0*	*20,8*	*24,1*	*25,7*	*27,9*	*26,1*	*23,1*
unterstellte Beiträge[3)]	*12,5*	*16,5*	*16,2*	*15,3*	*14,4*	*12,0*	*10,3*
Zuschüsse des Staates	***37,8***	***37,0***	***34,4***	***30,0***	***26,3***	***31,8***	***36,4***
Sonstige Einnahmen	***7,5***	***4,6***	***2,6***	***2,5***	***3,3***	***2,3***	***1,8***
Sozialbudget	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
				Nach Quellen Mio Euro			
Unternehmen	12 153	29 337	76 526	119 339	147 907	197 104	216 040
Bund	8 822	21 143	54 294	69 191	77 108	130 106	196 869
Länder	4 878	11 942	26 773	37 093	33 847	58 215	70 112
Gemeinden	1 768	6 044	18 208	30 533	34 383	56 491	77 145
Sozialversicherung	86	230	743	1 183	1 456	2 755	2 958
Private Organisationen	352	748	2 706	5 116	6 332	10 437	11 699
Private Haushalte	7 028	19 199	53 667	96 850	119 911	179 239	235 096
Übrige Welt	–	27	62	73	156	451	65
Sozialbudget[4)]	**35 087**	**88 670**	**232 978**	**359 378**	**421 099**	**634 799**	**809 983**
				Anteile in vH			
Unternehmen	*34,6*	*33,1*	*32,8*	*33,2*	*35,1*	*31,0*	*26,7*
Bund	*25,1*	*23,8*	*23,3*	*19,3*	*18,3*	*20,5*	*24,3*
Länder	*13,9*	*13,5*	*11,5*	*10,3*	*8,0*	*9,2*	*8,7*
Gemeinden	*5,0*	*6,8*	*7,8*	*8,5*	*8,2*	*8,9*	*9,5*
Sozialversicherung	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*
Private Organisationen	*1,0*	*0,8*	*1,2*	*1,4*	*1,5*	*1,6*	*1,4*
Private Haushalte	*20,0*	*21,7*	*23,0*	*26,9*	*28,5*	*28,2*	*29,0*
Übrige Welt	–	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*
Sozialbudget	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***

1) Konsolidiert.– 2) Geschätzte Ergebnisse.– 3) Für Direktleistungen und Pensionsrückstellungen. Gegenwert für Leistungen, die Arbeitnehmer oder sonstige Berechtigte vom Arbeitgeber direkt erhalten, wenn für gleichartige Leistungen ein beitragsorientiertes System besteht, so auch beispielsweise für die Finanzierung des beamtenrechtlichen Systems.– 4) Summenbildung ohne Zahlungen der Institutionen untereinander (Beiträge des Staates).

Quelle: BMAS

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 49*

Kenngrößen für die Beitragsbemessung und die Leistungen in der Allgemeinen Rentenversicherung[1)]

Jahr	Beitrags-satz[2)]	Beitrags-bemessungs-grenze (Monat)	Allgemeine Bemessungs-grundlage / aktueller Rentenwert (im Jahr)[3)]	Rentenanpas-sungs-sätze[4)] zum 1. Januar / 1. Juli	Standardrente[5)] Monatliche Rente[6)] (brutto)	Rentenniveau[7)] brutto	Rentenniveau[7)] netto[8)]	Durch-schnittliches Bruttojahres-arbeitsentgelt aller Ver-sicherten[9)]
	vH	DM / Euro	DM / Euro	vH	DM / Euro	vH	vH	DM / Euro
				Früheres Bundesgebiet				
1957	14,0	750	4 281	x	240,90	57,3	x	5 043
1960	14,0	850	5 072	5,94 / x	270,70	53,2	x	6 101
1965	14,0	1 200	7 275	9,40 / x	377,90	49,1	x	9 229
1970	17,0	1 800	10 318	6,35 / x	550,20	49,5	55,2	13 343
1975	18,0	2 800	16 520	x / 11,10	929,30	48,6	55,2	21 808
1980	18,0	4 200	21 911	4,00 / x	1 232,50	50,2	57,6	29 485
1985	18,7/19,2	5 400	27 099	x / 3,00	1 524,40	51,1	57,4	35 286
1990	18,7	6 300	31 661	x / 3,10	1 781,00	50,2	55,0	41 946
1995	18,6	7 800	46,23	x / 0,50	2 080,35	49,2	53,9	50 665
1996	19,2	8 000	46,67	x / 0,95	2 100,15	48,5	53,4	51 678
1997	20,3	8 200	47,44	x / 1,65	2 134,80	48,7	54,0	52 143
1998	20,3	8 400	47,65	x / 0,44	2 144,25	48,5	53,6	52 925
1999	20,3/19,5	8 500	48,29	x / 1,34	2 173,05	48,4	53,3	53 507
2000	19,3	8 600	48,58	x / 0,60	2 186,10	48,2	52,9	54 256
2001	19,1	8 700	49,51	x / 1,91	2 227,95	48,0	52,6	55 124
2002	19,1	4 500	25,86	x / 2,16	1 163,70	48,3	52,9	28 626
2003	19,5	5 100	26,13	x / 1,04	1 175,85	48,5	53,3	28 938
2004	19,5	5 150	26,13	x	1 175,85	48,6	53,0	29 060
2005	19,5	5 200	26,13	x	1 175,85	48,3	52,6	29 202
2006	19,5	5 250	26,13	x	1 175,85	47,8	52,3	29 494
2007	19,9	5 250	26,27	x / 0,54	1 182,15	47,2	51,4	29 951
2008	19,9	5 300	26,56	x / 1,10	1 195,20	46,6	50,5	30 625
2009	19,9	5 400	27,20	X / 2,41	1 224,00	47,6	52,0	30 506
2010[a)]	19,9	5 500	27,20	X	1 224,00	47,1	51,5	32 003
2011[a)]	19,9	5 500	27,47	X / 0,99	1 236,15	…	…	30 268
				Neue Bundesländer und Berlin-Ost				
1992	17,7	4 800	26,57	11,65 / 12,73	1 195,65	x	x	x
1993	17,5	5 300	32,17	6,10 / 14,12	1 447,65	x	x	x
1994	19,2	5 900	34,49	3,64 / 3,45	1 552,05	x	x	x
1995	18,6	6 400	36,33	2,78 / 2,48	1 634,85	x	x	x
1996	19,2	6 800	38,38	4,38 / 1,21	1 727,10	x	x	x
1997	20,3	7 100	40,51	x / 5,55	1 822,95	x	x	x
1998	20,3	7 000	40,87	x / 0,89	1 839,15	x	x	x
1999	20,3/19,5	7 200	42,01	x / 2,79	1 890,45	x	x	x
2000	19,3	7 100	42,26	x / 0,60	1 901,70	x	x	x
2001	19,1	7 300	43,15	x / 2,11	1 941,45	x	x	x
2002	19,1	3 750	22,70	x / 2,89	1 021,50	x	x	x
2003	19,5	4 250	22,97	x / 1,19	1 033,65	x	x	x
2004	19,5	4 350	22,97	x	1 033,65	x	x	x
2005	19,5	4 400	22,97	x	1 033,65	x	x	x
2006	19,5	4 400	22,97	x	1 033,65	x	x	x
2007	19,9	4 550	23,09	x / 0,54	1 039,65	x	x	x
2008	19,9	4 500	23,34	x / 1,10	1 050,30	x	x	x
2009	19,9	4 550	24,13	x / 3,38	1 085,85	x	x	x
2010[a)]	19,9	4 650	24,13	x	1 085,85	x	x	x
2011[a)]	19,9	4 800	24,37	X / 0,99	1 096,85	x	x	x

1) Früher Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; ohne Knappschaft.– 2) Ab 1. Januar, für 1983 ab 1. September, für 1985 ab 1. Juni, für 1991/1999 ab 1. April geänderter Beitragssatz.– 3) Ab 1992 aktueller Rentenwert, jeweils Stand 1. Juli.– 4) Bis 1982 (Ausnahme 1975) jeweils zum 1.1. des Jahres; 1975 und ab 1983 jeweils zum 1.7. des Jahres vor Abzug des KVdR-Beitrags.– 5) Fiktive Altersrente eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt nach 45 Versicherungsjahren.– 6) Standardrente am 1. Juli des Jahres, vor 1983 am 1. Januar des Jahres.– 7) Durchschnittliche Brutto-/Nettorente gemessen am durchschnittlichen Brutto-/Nettoarbeitsentgelt.– 8) Rentenniveau ab 1970 netto vor Steuern; vgl. §154 (3) SGB VI; RV-Nachhaltigkeitsgesetz.– 9) Nur für früheres Bundesgebiet.– a) Für "Standardrente“ vorläufige Ergebnisse.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 50*

Struktur der Leistungsempfänger in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Jahr	Rentenbestand[1]			Rentenneuzugänge[1)2)]			Rentenzugangsalter[2)3)]			Renten-bezugs-dauer[2)3)] der Ver-sicherten-renten[4)]
	ins-gesamt	davon: Ver-sicherten-renten[4)]	davon: Renten wegen Todes[5)]	ins-gesamt	darunter: Renten wegen Alters	darunter: Renten wegen Todes[5)]	ins-gesamt	davon: Renten wegen Alters	davon: Renten wegen vermin-derter Erwerbs-fähigkeit	
	Anzahl (1 000)						Jahre			
	Früheres Bundesgebiet									
1960	7 872	4 437	3 435	662	152	234	59,2	64,7	56,0	9,9
1990	15 013	10 369	4 644	1 031	543	291	60,6	63,2	53,4	15,4
1993	15 828	11 144	4 684	1 162	599	350	60,6	63,3	53,4	15,6
1995	16 527	11 815	4 712	1 207	651	330	60,3	63,0	52,8	15,7
1997	17 202	12 473	4 729	1 159	648	308	60,1	62,6	52,3	15,9
1999	17 782	13 088	4 694	1 177	708	295	60,5	62,5	52,0	16,0
2001	18 473	13 772	4 701	1 125	675	289	60,5	62,7	51,3	16,2
2003	18 938	14 225	4 713	1 155	687	330	61,1	63,2	50,2	16,7
2004	19 181	14 460	4 721	1 113	671	308	61,1	63,3	50,0	16,8
2005	19 421	14 681	4 740	1 073	643	301	61,2	63,4	50,0	17,2
2006	19 543	14 807	4 735	1 088	652	310	61,2	63,4	50,1	17,1
2007	19 697	14 968	4 729	1 020	591	302	61,0	63,3	50,1	17,3
2008	19 783	15 073	4 709	1 026	596	301	61,0	63,3	50,2	17,9
2009	19 885	15 195	4 690	1 028	589	303	60,9	63,4	50,3	18,1
2010	19 995	15 295	4 700	1 014	563	306	61,0	63,8	50,3	18,4
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1993	4 011	2 969	1 043	357	189	111	59,2	62,2	49,4	x
1995	4 534	3 335	1 199	535	350	118	59,6	61,3	49,7	16,0
1997	4 761	3 555	1 206	340	188	90	57,9	60,7	49,6	16,0
1999	4 870	3 669	1 201	294	171	79	58,4	60,7	50,0	16,4
2001	4 992	3 793	1 199	260	144	76	58,6	61,1	49,7	16,7
2003	5 036	3 846	1 190	255	140	79	59,0	61,5	49,4	17,0
2004	5 072	3 882	1 190	250	137	78	59,1	61,7	49,3	17,2
2005	5 063	3 900	1 163	239	131	74	59,3	61,9	49,4	17,5
2006	5 061	3 912	1 149	212	105	74	59,3	62,3	49,6	17,5
2007	5 037	3 902	1 135	221	114	73	59,3	62,3	49,6	18,1
2008	5 021	3 884	1 137	221	114	74	59,5	62,3	49,9	18,4
2009	5 048	3 915	1 133	220	108	74	59,2	62,3	50,3	18,5
2010	5 018	3 913	1 105	223	110	74	59,2	62,2	50,5	18,9
	Deutschland									
1993	19 840	14 113	5 727	1 520	788	460	60,3	63,0	52,5	x
1995	21 061	15 150	5 911	1 742	1 001	447	60,1	62,4	52,1	15,8
1997	21 963	16 028	5 935	1 499	837	398	59,6	62,1	51,7	15,9
1999	22 652	16 757	5 895	1 470	878	374	60,1	62,2	51,6	16,1
2001	23 465	17 565	5 900	1 384	819	365	60,2	62,4	51,0	16,3
2003	23 974	18 071	5 903	1 410	827	409	60,7	62,9	50,1	16,8
2004	24 254	18 343	5 911	1 363	808	385	60,8	63,1	49,8	16,9
2005	24 484	18 580	5 903	1 312	773	375	60,8	63,2	49,9	17,2
2006	24 604	18 720	5 884	1 300	757	384	60,9	63,2	50,0	17,2
2007	24 734	18 870	5 864	1 242	704	376	60,7	63,1	50,0	17,4
2008	24 804	18 957	5 846	1 247	710	374	60,7	63,2	50,1	18,0
2009	24 932	19 110	5 823	1 247	697	377	60,6	63,2	50,3	18,2
2010	25 013	19 208	5 805	1 237	674	380	60,7	63,5	50,4	18,5

1) Ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, reine KLG-Leistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG.– 2) 1991/1992 Untererfassung aufgrund RRG' 92 und Änderung des Datensatzaufbaus.– 3) Das durchschnittliche Zugangsalter ist für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen (zum Beispiel: Einführung des flexiblen Altersruhegeldes 1973, Herabsetzung der Wartezeit für den Bezug einer Regelaltersrente im Jahr 1984 und Anhebung der Altersgrenzen seit 1997) und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst, vor 1980 ohne Knappschaft.– 4) Altersrenten und Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.– 5) Witwen-/Witwerrenten, Waisen- und Erziehungsrenten; nicht enthalten: wegen Einkommensanrechnung vollständig ruhende Renten.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 51*

Finanzielle Entwicklung der Allgemeinen Rentenversicherung[1)]

Mrd Euro

Jahr	Einnahmen			Ausgaben					Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Nachrichtlich:
	insgesamt	darunter:		insgesamt	darunter:					Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende[6)] in Monatsausgaben zu eigenen Lasten
		Beiträge[2)]	Bundeszuschuss[3)]		Renten[4)]	Leistungen zur Teilhabe	KVdR und PVdR[5)]	Verwaltungs- und Verfahrenskosten		
	Früheres Bundesgebiet									
1957	7,26	4,99	1,74	6,37	5,46	0,29	0,39	0,14	0,89	x
1970	26,25	21,67	3,66	24,39	19,63	1,05	2,38	0,54	1,86	x
1980	69,05	56,86	10,80	67,57	55,92	2,19	6,54	1,33	1,48	2,1
1990	108,62	89,43	15,18	103,72	89,92	2,79	5,61	1,85	4,90	2,6
1991	115,53	93,73	16,74	110,07	95,31	3,08	5,78	2,01	5,45	2,6
1992	121,64	98,84	19,79	116,34	100,68	3,41	6,03	2,17	5,31	x
1993	124,00	100,40	20,77	123,89	106,79	3,82	6,69	2,30	0,11	x
1994	136,33	110,32	23,99	131,85	113,51	4,07	7,36	2,34	4,48	x
1995	140,93	115,21	23,91	137,87	118,37	4,22	8,15	2,47	3,05	x
1996	148,27	120,68	25,18	142,21	122,04	4,37	8,61	2,49	6,06	x
1997	155,81	127,04	27,45	145,72	126,33	3,27	9,16	2,34	10,08	x
1998	161,91	127,86	32,79	150,40	130,67	3,08	9,54	2,39	11,50	x
1999	168,76	134,02	33,45	155,29	134,87	3,16	9,92	2,48	13,47	x
2000	172,64	137,75	33,33	160,79	139,49	3,52	10,26	2,60	11,85	x
2001	178,42	139,89	36,20	166,08	144,07	3,69	10,62	2,71	12,35	x
2002	181,31	141,04	38,78	171,94	149,19	3,82	11,21	2,78	9,37	x
2003	188,39	144,65	42,39	176,84	153,20	3,87	11,82	2,83	11,56	x
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1991	16,02	13,09	2,88	15,75	13,63	0,11	1,75	0,25	0,26	x
1992	20,84	16,64	3,96	23,19	20,42	0,20	1,28	0,46	– 2,35	x
1993	23,30	18,43	4,60	27,34	23,94	0,30	1,45	0,61	– 4,04	x
1994	27,03	20,91	5,88	32,52	28,14	0,49	1,73	0,69	– 5,49	x
1995	29,93	22,99	6,53	38,06	32,64	0,68	2,25	0,77	– 8,13	x
1996	31,28	23,82	7,15	40,95	34,96	0,84	2,50	0,73	– 9,67	x
1997	33,15	25,02	7,78	42,26	36,06	0,70	2,76	0,69	– 9,11	x
1998	34,10	24,42	9,30	43,86	37,33	0,81	2,94	0,71	– 9,77	x
1999	34,78	25,14	9,09	43,37	36,90	0,74	2,93	0,70	– 8,59	x
2000	33,70	24,41	9,09	44,97	38,26	0,81	3,02	0,74	– 11,27	x
2001	33,81	23,69	9,81	46,12	39,27	0,85	3,08	0,75	– 12,31	x
2002	34,19	23,39	10,49	47,69	40,55	0,91	3,19	0,75	– 13,50	x
2003	35,50	23,73	11,48	49,04	41,67	0,89	3,30	0,81	– 13,55	x
	Deutschland									
1991	131,54	106,82	19,62	125,82	108,94	3,20	7,52	2,26	5,72	x
1992	142,49	115,48	23,75	139,53	121,10	3,61	7,31	2,64	2,96	2,6
1993	147,30	118,83	25,37	151,23	130,73	4,12	8,14	2,91	– 3,92	1,9
1994	163,35	131,23	29,87	164,37	141,64	4,56	9,10	3,04	– 1,02	1,5
1995	170,86	138,20	30,44	175,93	151,00	4,90	10,41	3,24	– 5,08	0,9
1996	179,55	144,50	32,33	183,16	157,00	5,21	11,11	3,23	– 3,62	0,6
1997	188,96	152,06	35,22	187,99	162,40	3,97	11,92	3,02	0,97	0,6
1998	196,00	152,28	42,08	194,27	168,00	3,88	12,48	3,10	1,74	0,7
1999	203,55	159,16	42,53	198,67	171,77	3,89	12,85	3,18	4,88	1,0
2000	206,34	162,16	42,42	205,76	177,75	4,33	13,28	3,34	0,58	1,0
2001	212,23	163,58	46,01	212,20	183,34	4,54	13,70	3,46	0,04	0,9
2002	215,51	164,43	49,26	219,63	189,75	4,73	14,40	3,53	– 4,13	0,6
2003	223,89	168,39	53,87	225,88	194,86	4,77	15,12	3,63	– 1,99	0,5
2004	224,75	168,38	54,37	227,71	197,45	4,65	14,22	3,66	– 2,97	0,3
2005	224,18	167,98	54,81	228,11	198,81	4,50	13,40	3,66	– 3,93	0,1
2006	235,87	179,48	54,91	228,30	199,42	4,46	13,02	3,55	7,56	0,6
2007	231,33	173,77	55,94	230,15	200,66	4,57	13,63	3,45	1,18	0,7
2008	237,42	179,09	56,43	233,65	203,16	4,83	14,01	3,46	3,77	1,0
2009	239,33	180,65	57,33	239,12	207,64	5,13	14,40	3,49	0,21	1,0
2010	244,69	184,40	58,98	242,64	211,04	5,24	14,32	3,41	2,06	1,1

1) Früher Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; ohne Knappschaft.– 2) Darunter ab 1999: Beiträge für Kindererziehungszeiten.– 3) Allgemeiner und zusätzlicher Bundeszuschuss (ab 1998).– 4) Ab 1999 ohne gemäß § 291b SGB VI vom Bund erstattete einigungsbedingte Leistungen.– 5) KVdR: Krankenversicherung der Rentner, PVdR: Pflegeversicherung der Rentner ab 1995.– 6) Früher Schwankungsreserve; bis 1991 früheres Bundesgebiet, ab 1992 nur für Deutschland insgesamt.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 52*

Gesundheitsausgaben[1] in Deutschland

Mio Euro

	1996	1998	2000	2002	2008	2009
Gesundheitsausgaben, insgesamt	**195 478**	**201 805**	**212 951**	**228 774**	**264 506**	**278 345**
Nach Ausgabenträgern						
Davon:						
Öffentliche Haushalte	18 217	13 420	13 614	14 332	13 416	13 655
Gesetzliche Krankenversicherung	116 143	117 734	123 914	132 935	151 465	160 854
Soziale Pflegeversicherung	10 930	15 813	16 706	17 319	19 161	20 312
Gesetzliche Rentenversicherung	4 431	3 092	3 528	3 729	3 862	4 014
Gesetzliche Unfallversicherung	3 426	3 554	3 687	3 852	4 274	4 459
Private Krankenversicherung[2]	14 618	16 148	17 604	19 453	24 896	25 957
Arbeitgeber	8 086	8 508	8 677	9 447	11 255	11 592
Private Haushalte / private Organisationen[3]	19 627	23 535	25 220	27 706	36 176	37 504
Nach Leistungsarten						
Davon:						
Prävention / Gesundheitsschutz	7 470	6 817	7 507	8 244	10 703	11 135
Ärztliche Leistungen	53 100	55 015	57 058	60 363	71 617	75 939
Pflegerische / therapeutische Leistungen	47 072	49 921	52 203	55 628	61 938	65 674
Unterkunft / Verpflegung	15 363	15 256	16 421	16 951	19 114	20 014
Waren	51 473	52 993	56 715	62 143	73 805	76 788
Transporte	2 948	3 101	3 423	3 802	4 511	4 835
Verwaltungsleistungen	9 949	10 700	11 332	12 435	13 509	14 311
Investitionen	8 103	8 000	8 292	9 208	9 308	9 650
Nach Einrichtungen						
Davon:						
Gesundheitsschutz	1 684	1 632	1 806	2 009	1 899	1 899
Ambulante Einrichtungen	93 070	95 690	101 608	110 862	131 740	138 221
Stationäre / teilstationäre Einrichtungen	71 329	74 480	78 477	82 361	94 678	100 187
Rettungsdienste	1 763	1 884	2 056	2 271	2 837	3 046
Verwaltung	11 171	11 943	12 649	13 835	15 101	15 969
Sonstige Einrichtungen / private Haushalte	7 746	7 591	7 427	7 530	7 795	8 113
Ausland	611	584	634	698	1 147	1 261
Investitionen	8 103	8 000	8 292	9 208	9 308	9 650
Ausgewählte Kennziffern:						
Gesundheitsausgaben, insgesamt						
in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (vH)	*10,4*	*10,3*	*10,3*	*10,7*	*10,7*	*11,6*
je Einwohner (Euro)	2 390	2 460	2 590	2 770	3 220	3 400
Nachrichtlich:						
Einkommensleistungen[4]	**65 819**	**61 888**	**66 723**	**67 189**	**64 844**	**65 276**

1) Gesundheitsausgaben sowie Ausgaben für den erweiterten Leistungsbereich des Gesundheitswesens. Grundlage ist die Definition der OECD.– 2) Ab 1995 einschließlich privater Pflege-Pflichtversicherung.– 3) Private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Kranken-, Verletzten- und Übergangsgelder, vorzeitige Renten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie die Entgeltfortzahlungen bei Krankheit und Mutterschaft.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 53*

Versicherte[1] in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Tausend Personen

Jahr	Ins-gesamt	Mitglieder				Mitversicherte Familienangehörige			
		ins-gesamt	davon:			ins-gesamt	davon: von		
			Pflicht-mitglieder	freiwillige Mitglieder	Rentner		Pflicht-mitgliedern	freiwilligen Mitgliedern	Rentnern
	Früheres Bundesgebiet[2]								
1970	x	30 646	17 839	4 798	8 009	x	x	x	x
1980	x	35 395	20 638	4 454	10 303	x	x	x	x
1990	55 832	38 272	22 807	4 427	11 038	17 560	11 419	4 555	1 586
1991	56 843	39 011	23 229	4 631	11 150	17 832	11 575	4 687	1 570
1995	58 749	40 703	23 903	5 065	11 735	18 046	11 983	4 596	1 467
2000	59 248	41 391	23 661	5 876	11 853	17 858	11 794	4 685	1 379
2001	59 145	41 422	23 487	6 097	11 839	17 723	11 697	4 819	1 207
2002	58 888	41 501	23 352	5 118	13 030	17 387	11 499	4 436	1 452
2003	57 896	40 529	22 957	4 576	12 996	17 367	11 926	4 037	1 405
2004	58 141	40 695	22 900	4 596	13 199	17 446	12 010	4 057	1 378
2005	58 100	40 475	22 985	4 331	13 160	17 624	12 577	3 728	1 320
2006	58 002	40 549	23 045	4 323	13 181	17 453	12 524	3 663	1 265
2007	58 076	40 848	23 537	4 121	13 189	17 228	12 578	3 432	1 219
2008	58 108	41 212	23 964	4 063	13 185	16 896	12 417	3 305	1 174
2009	57 988	41 397	24 197	4 017	13 184	16 590	12 271	3 188	1 132
2010	57 842	41 565	24 358	4 038	13 169	16 278	12 082	3 101	1 094
	Neue Bundesländer[2]								
1991	14 440	11 681	8 105	547	3 028	2 759	2 525	208	26
1995	13 137	10 184	6 316	643	3 225	2 953	2 573	321	59
2000	12 567	9 811	5 666	687	3 457	2 756	2 374	314	69
2001	12 113	9 699	5 671	565	3 463	2 414	2 094	247	73
2002	12 073	9 631	5 603	477	3 552	2 442	2 110	255	77
2003	12 227	9 844	5 781	453	3 610	2 383	2 082	225	76
2004	12 139	9 796	5 691	473	3 632	2 343	2 035	232	75
2005	12 088	9 540	5 433	461	3 647	2 548	2 228	215	105
2006	12 011	9 512	5 427	453	3 632	2 500	2 188	206	106
2007	11 946	9 525	5 477	432	3 617	2 421	2 134	187	100
2008	11 844	9 520	5 494	425	3 601	2 323	2 051	177	94
2009	11 732	9 484	5 483	415	3 585	2 248	1 989	169	90
2010	11 631	9 440	5 451	419	3 570	2 191	1 940	167	85
	Deutschland								
1991	71 283	50 692	31 334	5 178	14 178	20 591	14 100	4 895	1 596
1995	71 886	50 888	30 219	5 708	14 960	20 999	14 555	4 918	1 525
2000	71 815	51 201	29 328	6 564	15 310	20 614	14 167	4 998	1 448
2001	71 258	51 122	29 158	6 662	15 302	20 136	13 792	5 066	1 279
2002	70 961	51 133	28 955	5 595	16 583	19 829	13 609	4 691	1 529
2003	70 124	50 373	28 738	5 029	16 606	19 751	14 008	4 262	1 481
2004	70 280	50 491	28 592	5 069	16 831	19 789	14 046	4 290	1 453
2005	70 188	50 016	28 418	4 791	16 806	20 172	14 805	3 943	1 424
2006	70 013	50 061	28 472	4 776	16 813	19 952	14 712	3 869	1 371
2007	70 022	50 372	29 014	4 553	16 806	19 650	14 712	3 619	1 319
2008	69 952	50 733	29 459	4 488	16 786	19 220	14 469	3 483	1 268
2009	69 719	50 881	29 680	4 432	16 769	18 838	14 260	3 357	1 221
2010	69 474	51 005	29 809	4 457	16 739	18 469	14 022	3 268	1 179
	Versicherte mit Wohnsitz im Ausland								
1995	32	32	12	3	17	x	x	x	x
2000	309	216	116	18	82	93	56	17	21
2001	307	218	115	19	84	89	53	18	19
2002	307	216	109	19	87	91	52	17	22
2003	298	210	104	17	89	88	50	16	22
2004	289	206	96	17	93	83	46	15	22
2005	289	207	92	18	97	82	44	15	23
2006	285	209	90	18	101	76	37	15	24
2007	292	216	91	20	105	76	36	16	24
2008	292	217	90	19	108	75	36	15	24
2009	292	219	89	19	111	74	35	14	24
2010	294	222	88	19	114	72	35	14	24

1) Mitglieder und mitversicherte Familienangehörige bis 1985 Jahresdurchschnitte, ab 1996 Stichtag 1. Juli.– 2) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 54*

Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung

Mrd Euro[1)]

Jahr	Einnahmen		Ausgaben[3)]							Einnahmen ./. Ausgaben[6)]
	insgesamt	darunter: Beiträge[2)]	insgesamt	darunter: Leistungsausgaben[4)]					Netto-Verwaltungskosten	
				insgesamt	darunter: ausgewählte Leistungsausgaben					
					Ärztliche Behandlung[5)]	Zahnärztliche Behandlung, Zahnersatz	Arznei-, Hilfs und Heilmittel	Krankenhausbehandlung		
	Früheres Bundesgebiet[7)]									
1970	13,35	12,77	12,87	12,19	2,79	1,30	2,16	3,07	0,63	0,48
1980	45,22	42,71	45,93	43,95	7,85	6,58	6,43	13,02	1,92	– 0,71
1990	75,54	72,53	72,43	68,63	12,46	6,65	11,17	22,80	3,72	3,12
1991	78,85	75,53	81,71	77,53	13,67	7,54	12,52	25,12	4,05	– 2,86
1995	100,53	96,60	103,07	97,29	16,71	8,90	12,81	34,02	4,95	– 2,61
1997	104,83	101,61	103,97	98,23	17,51	9,80	13,19	34,98	5,26	0,68
1998	106,68	103,58	106,08	100,10	17,79	9,00	13,95	36,02	5,58	0,95
1999	109,84	106,67	109,03	102,68	18,21	9,10	15,09	36,03	5,89	– 0,08 [a)]
2000	112,62	109,37	111,46	105,05	18,49	9,31	15,62	36,81	6,02	– 0,51
2001	114,63	111,07	115,67	108,89	18,89	9,65	17,26	37,11	6,35	– 2,78
2002	118,18	115,01	118,93	111,79	19,17	9,59	18,98	38,16	6,68	– 3,22
2003	120,12	117,26	120,48	113,14	19,65	9,87	19,63	38,38	6,86	– 3,32
2004	122,74	119,10	116,49	108,98	18,46	9,43	17,71	38,98	6,82	2,88
2005	124,04	119,21	119,24	111,74	18,55	8,30	20,53	40,08	6,86	1,05
2006	125,75	118,85	122,38	114,79	19,03	8,68	20,88	41,21	6,82	1,42
2007	130,67	125,42	127,40	119,51	19,68	8,95	22,51	41,57	6,90	1,17
	Neue Bundesländer[7)]									
1991	13,30	13,01	11,88	11,21	1,70	1,42	2,04	4,07	0,66	1,42
1995	19,81	19,25	20,94	19,70	2,96	1,93	3,25	6,73	1,19	– 0,94
1997	21,32	20,78	21,33	20,05	2,99	2,12	3,19	7,35	1,19	– 0,12
1998	21,07	20,70	21,39	20,02	2,99	1,84	3,24	7,56	1,24	– 0,34
1999	21,37	20,83	21,89	20,52	2,98	1,86	3,44	7,72	1,28	0,00 [a)]
2000	21,19	20,68	22,24	20,89	3,02	1,92	3,66	7,73	1,28	0,61
2001	21,16	20,82	23,14	21,75	3,01	1,96	4,10	7,87	1,29	0,09
2002	21,52	21,19	24,10	22,54	3,13	1,90	4,47	8,14	1,34	– 0,19
2003	21,53	21,12	24,62	23,08	3,21	1,94	4,59	8,42	1,35	– 0,13
2004	21,53	21,01	23,69	22,18	2,97	1,84	4,10	8,61	1,29	1,14
2005	21,71	21,04	24,57	23,11	2,99	1,63	4,83	8,88	1,29	0,62
2006	21,87	21,00	25,63	23,89	3,21	1,68	4,95	9,12	1,29	0,21
2007	22,90	22,06	26,48	24,92	3,37	1,74	5,28	9,28	1,28	0,62
	Deutschland									
1991	92,15	88,53	93,59	88,74	15,38	8,96	14,56	29,19	4,71	– 1,44
1995	120,35	115,85	124,00	116,99	19,67	10,84	16,06	40,75	6,14	– 3,55
1997	126,15	122,39	125,29	118,29	20,49	11,92	16,38	42,34	6,45	0,55
1998	127,75	124,28	127,47	120,12	20,78	10,84	17,19	43,58	6,82	0,61
1999	131,20	127,50	130,92	123,21	21,72	10,97	26,89	43,33	7,17	– 0,08
2000	133,81	130,05	133,70	125,94	22,01	11,23	28,01	44,16	7,30	0,10
2001	135,79	131,89	138,81	130,63	22,42	11,60	30,49	44,60	7,64	– 2,69
2002	139,71	136,21	143,03	134,33	22,80	11,49	32,24	45,79	8,02	– 3,41
2003	141,05	137,78	145,09	136,22	23,33	11,82	33,52	46,31	8,21	– 3,40
2004	144,27	140,11	140,18	131,16	21,86	11,26	30,01	47,17	8,11	4,02
2005	145,74	140,25	143,81	134,85	21,95	9,93	33,57	48,53	8,16	1,68
2006	149,93	142,18	148,00	138,68	22,69	10,36	34,11	49,93	8,11	1,63
2007	156,06	149,96	153,93	144,43	23,55	10,69	36,47	50,42	8,20	1,70
2008	162,52	155,88	160,94	150,90	24,65	10,93	38,25	52,14	8,23	1,43
2009	172,20	158,59	170,78	160,40	26,39	11,22	40,28	55,41	8,91	1,42
2010	175,60	…	175,99	164,96	27,09	11,42	40,77	58,13	9,51	– 0,39

1) Bis 2001 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Einschließlich Beiträge aus geringfügiger Beschäftigung.– 3) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen ohne RSA.– 4) Für alle Versicherten: Mitglieder (einschließlich Rentner) und deren Familienangehörigen.– 5) Ohne Dialysesachkosten und Soziotherapie, mit Belegärzten sowie mit Ausgaben für ärztliche Behandlung bei Empfägnisverhütung, ab 2004 Ausgabenreduzierung durch Praxisgebühr.– 6) Bis 2008 korrigiert um RSA-Salden einschließlich DMP-Verwaltungskostenpauschale.– 7) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– a) Unter Berücksichtigung des RSA-West-Ost Transfers in Höhe von 0,61 Mrd Euro.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 55*

Ausgaben für Mitglieder und Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung[1)]

Jahr	Leistungsausgaben					Gesamtausgaben[4)]	
	pflichtversicherte und freiwillige Mitglieder			Rentner			
	insgesamt	je AKV-Mitglied	je AKV-Versicherten[3)]	insgesamt	je KVdR-Mitglied[4)]	je Mitglied	je Versicherten[5)]
	Mrd Euro[2)]	Euro		Mrd Euro[2)]	Euro	Euro	
	Früheres Bundesgebiet[6) 7)]						
1970	8,83	390	x	3,36	420	420	x
1975	20,29	850	x	9,45	981	931	x
1980	28,89	1 151	x	15,06	1 462	1 298	x
1985	33,45	1 307	775	22,13	2 083	1 611	1 047
1990	40,43	1 501	942	28,21	2 562	1 909	1 305
1991	45,30	1 642	1 033	32,23	2 898	2 111	1 445
1995	56,46	1 962	1 245	40,83	3 487	2 545	1 761
1997	56,44	1 950	1 238	41,80	3 540	2 551	1 769
1998	57,17	1 980	1 258	42,93	3 631	2 607	1 810
1999	58,51	2 008	1 281	44,17	3 731	2 661	1 854
2000	59,58	2 030	1 300	45,47	3 837	2 705	1 891
2001	61,81	2 101	1 349	47,07	3 972	2 803	1 965
2002	60,78	2 121	1 358	51,02	4 017	2 876	2 021
2003	59,98	2 134	1 359	53,17	4 052	2 922	2 053
2004	56,87	2 039	1 294	52,11	3 937	2 832	1 989
2005	57,74	2 075	1 307	54,00	4 059	2 899	2 027
2006	59,64	2 138	1 350	55,00	4 128	2 964	2 082
2007	62,09	2 208	1 406	57,34	4 298	3 070	2 167
	Neue Bundesländer[6) 7)]						
1991	6,69	785	588	4,52	1 485	1 027	829
1995	10,84	1 541	1 092	8,86	2 789	2 050	1 590
1997	10,36	1 535	1 091	9,70	2 895	2 113	1 652
1998	10,05	1 524	1 089	9,97	2 941	2 142	1 685
1999	9,97	1 528	1 102	10,55	3 086	2 200	1 745
2000	9,90	1 553	1 126	10,99	3 185	2 263	1 805
2001	10,14	1 621	1 182	11,61	3 352	2 381	1 910
2002	10,14	1 664	1 217	12,40	3 513	2 505	2 020
2003	10,13	1 699	1 245	12,95	3 635	2 584	2 091
2004	9,48	1 603	1 177	12,70	3 545	2 494	2 023
2005	9,57	1 691	1 202	13,54	3 764	2 654	2 107
2006	9,91	1 746	1 247	13,92	3 890	2 743	2 205
2007	10,37	1 815	1 310	14,52	4 073	2 838	2 274
	Deutschland						
1995	67,30	1 879	1 217	49,69	3 338	2 446	1 729
1997	66,79	1 871	1 213	51,49	3 398	2 464	1 747
1999	68,48	1 920	1 252	54,72	3 586	2 571	1 835
2000	69,48	1 944	1 272	56,46	3 690	2 620	1 876
2001	71,95	2 017	1 323	58,68	3 832	2 722	1 955
2002	70,91	2 041	1 336	63,42	3 907	2 806	2 021
2003	70,11	2 058	1 341	66,12	3 963	2 859	2 059
2004	66,35	1 963	1 276	64,81	3 854	2 769	1 995
2005	67,31	2 010	1 291	67,54	3 996	2 854	2 040
2006	69,55	2 072	1 335	68,93	4 077	2 924	2 102
2007	72,46	2 137	1 391	71,86	4 266	3 027	2 188
2008	76,20	2 245	1 464	74,70	4 107	3 172	2 149
2009	81,52	2 390	1 571	78,88	4 353	3 357	2 291
2010	84,75	2 473	1 644	80,22	4 792	3 451	2 363

1) Gesetzliche Krankenversicherung bestehend aus der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV) und der Krankenversicherung der Rentner (KVdR).– 2) Bis 2000 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Für Mitglieder (ohne Rentner) und deren Familienangehörige.– 4) Für Rentner ohne deren Familienangehörige.– 5) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen.– 6) Einschließlich Familienangehörige.– 7) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– 8) Aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlage erfolgt ab 2008 keine getrennte regionale Aufstellung der Ausgaben.

Quelle: BMG

Tabelle 56*

Beitragssätze und Beitragseinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Jahr	Allgemeiner Beitragssatz[1]	Eigenbeitragssatz der Rentner zur		Beitragsbemessungsgrenze[4], monatlich	Beitragseinnahmen von:		Beiträge je		
							Mitglied	davon:	
		KVdR[2]	PVdR[3]		AKV-Mitglied[5]	KVdR-Mitglied		AKV-Mitglied	KVdR-Mitglied
	vH			DM/Euro	Mrd Euro		Euro		
	Früheres Bundesgebiet[6)7)]								
1970	8,20	x	x	1 200	10,20	2,57	417	451	321
1980	11,40	x	x	3 150	35,36	7,35	1 208	1 409	717
1985	11,80	4,50	x	4 050	45,32	9,34	1 510	1 771	879
1990	12,50	6,40	x	4 725	59,52	13,01	1 912	2 210	1 182
1995	13,24	6,60	0,50	5 850	79,63	16,97	2 386	2 767	1 450
1996	13,47	6,70	0,85	6 000	82,65	17,17	2 454	2 858	1 460
1997	13,50	6,65	0,85	6 150	83,87	17,74	2 493	2 897	1 503
1998	13,55	6,80	0,85	6 300	85,28	18,29	2 545	2 954	1 547
1999	13,54	6,75	0,85	6 375	87,96	18,71	2 603	3 019	1 580
2000	13,52	6,75	0,85	6 450	90,40	18,97	2 654	3 079	1 601
2001	13,56	6,75	0,85	x	91,78	19,29	2 691	3 119	1 628
2002	14,00	7,00	0,85	x	93,17	21,85	2 782	3 252	1 720
2003	14,35	7,15	0,85	x	93,58	23,69	2 825	3 300	1 806
2004	14,27	7,15	1,70	x	93,05	26,05	2 855	3 276	1 968
2005	13,78	7,55	1,70	x	93,13	26,07	2 855	3 283	1 960
2006	13,38	7,55	1,70	x	94,79	26,20	2 884	3 325	1 966
2007	13,97	7,85	1,70	x	97,94	27,46	3 024	3 483	2 058
	Neue Bundesländer[6)7)]								
1991	12,80	x	x	2 550 a)	11,01	2,00	1 125	1 292	656
1995	12,82	6,40	0,50	4 800	14,72	4,53	1 885	2 093	1 425
1996	13,53	6,65	0,85	5 100	15,44	4,73	1 989	2 252	1 441
1997	13,89	6,85	0,85	5 325	15,66	5,12	2 058	2 321	1 530
1998	13,93	7,00	0,85	5 250	15,36	5,34	2 072	2 328	1 576
1999	13,88	6,95	0,85	5 400	15,30	5,53	2 094	2 344	1 617
2000	13,80	6,90	0,85	5 325	15,03	5,65	2 104	2 356	1 639
2001	13,67	6,75	0,85	x	15,10	5,72	2 142	2 413	1 652
2002	13,88	7,00	0,85	x	15,18	6,01	2 203	2 492	1 703
2003	14,12	7,15	0,85	x	14,90	6,22	2 217	2 486	1 747
2004	14,02	7,15	1,70	x	14,75	6,30	2 197	2 468	1 749
2005	13,49	7,55	1,70	x	14,79	6,25	2 257	2 586	1 739
2006	13,01	7,55	1,70	x	14,94	6,26	2 270	2 605	1 748
2007	13,56	7,70	1,70	x	15,53	6,52	2 377	2 718	1 830
	Deutschland								
1991	12,36	x	x	x	73,31	15,23	1 761	2 031	1 075
1995	13,15	x	0,50	x	94,36	21,50	2 285	2 634	1 444
1996	13,48	x	0,85	x	98,09	21,90	2 361	2 742	1 456
1997	13,58	x	0,85	x	99,53	22,86	2 407	2 788	1 509
1998	13,62	x	0,85	x	100,64	23,64	2 452	2 837	1 554
1999	13,60	x	0,85	x	103,26	24,24	2 504	2 895	1 588
2000	13,54	x	0,85	x	105,43	24,63	2 548	2 950	1 609
2001	13,58	6,75	0,85	6 525	106,88	25,01	2 586	2 995	1 633
2002	13,98	7,00	0,85	3 375	108,35	27,86	2 672	3 119	1 717
2003	14,31	7,15	0,85	3 450	108,47	29,91	2 709	3 158	1 793
2004	14,22	7,15	1,70	3 488	107,80	32,31	2 732	3 135	1 921
2005	13,73	7,55	1,70	3 525	107,92	32,33	2 745	3 165	1 913
2006	13,31	7,55	1,70	3 563	107,41	32,46	2 771	3 200	1 920
2007	13,90	7,70	1,70	3 563	113,47	33,98	2 906	3 353	2 010
2008	14,00	8,03	1,83	3 600	118,31	34,99	3 009	3 474	2 072
2009	14,30	8,05	1,95	3 675	…	…	3 104	…	…
2010	14,00	7,90	1,95	3 750	123,38	35,66	3 105	3 589	2 116

1) Durchschnittlicher Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen. Beitragssatz im Jahr 2005 unter Berücksichtigung des seit 1. Juli 2005 geltenden zusätzlichen Beitragssatzes von 0,9 vH für Arbeitnehmer.– 2) Ab 1995 ohne Eigenbeitrag zur Sozialen Pflegeversicherung.– 3) Ab 2005 erhöhter Beitragssatz für kinderlose Rentner von 1,95 vH.– 4) Bis 2002 gleichzeitig Versicherungspflichtgrenze; ab 2003 Versicherungspflichtgrenze abweichend von der Beitragsbemessungsgrenze.– 5) 2007 und 2008 ohne die Beiträge für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.– 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.–
7) Aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlage erfolgt ab 2008 keine getrennte regionale Aufstellung der Einnahmen.
a) 1. Halbjahr: 2 250 DM; 2. Halbjahr: 2 550 DM.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 57*

Ausgaben, Einnahmen und Versicherte in der Sozialen Pflegeversicherung

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2009	2010
	Finanzentwicklung							
Einnahmen, insgesamt (Mrd Euro)	**8,41**	**15,94**	**16,32**	**16,81**	**16,86**	**17,49**	**21,31**	**21,78**
Beitragseinnahmen	8,31	15,77	16,13	16,56	16,61	17,38	21,19	21,64
Davon:								
Beiträge an Pflegekassen	6,85	13,06	13,32	13,66	13,30	13,98	16,11	16,49
Beiträge an den Ausgleichsfonds, insgesamt	1,46	2,71	2,80	2,90	3,31	3,40	5,07	5,15
Sonstige Einnahmen	0,09	0,17	0,19	0,25	0,25	0,12	0,12	0,14
Ausgaben, insgesamt (Mrd Euro)	**4,97**	**15,14**	**16,35**	**16,87**	**17,56**	**17,86**	**20,33**	**21,45**
Leistungsausgaben, insgesamt	4,42	14,34	15,55	16,03	16,64	16,98	19,33	20,43
Darunter:								
Geldleistungen	3,04	4,32	4,24	4,11	4,11	4,05	4,47	4,67
Pflegesachleistungen	0,69	1,77	2,13	2,29	2,38	2,40	2,75	2,91
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	0,31	1,19	1,13	0,98	0,95	0,90	0,88	0,88
Pflegemittel / technische Hilfen	0,20	0,33	0,42	0,35	0,36	0,38	0,44	0,44
Vollstationäre Pflege	x	6,41	7,18	7,75	8,20	8,52	9,29	9,56
Verwaltungsausgaben[1)]	0,32	0,56	0,56	0,59	0,65	0,59	0,68	0,71
Ausgaben, insgesamt (Anteile in vH)	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Leistungsausgaben, insgesamt	*88,9*	*94,7*	*95,1*	*95,0*	*94,8*	*95,1*	*95,1*	*95,2*
Darunter:								
Geldleistungen	*61,2*	*28,5*	*25,9*	*24,4*	*23,4*	*22,7*	*22,0*	*21,8*
Pflegesachleistungen	*13,9*	*11,7*	*13,0*	*13,6*	*13,6*	*13,4*	*13,5*	*13,6*
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	*6,2*	*7,9*	*6,9*	*5,8*	*5,4*	*5,0*	*4,3*	*4,1*
Pflegemittel / technische Hilfen	*4,0*	*2,2*	*2,6*	*2,1*	*2,1*	*2,1*	*2,2*	*2,1*
Vollstationäre Pflege	*x*	*42,3*	*43,9*	*45,9*	*46,7*	*47,7*	*45,7*	*44,6*
Verwaltungsausgaben[1)]	*6,4*	*3,7*	*3,4*	*3,5*	*3,7*	*3,3*	*3,3*	*3,3*
Liquidität (Mrd Euro)								
Überschuss der Einnahmen	3,44	0,80	x	x	x	x	0,99	0,34
Überschuss der Ausgaben	x	x	0,03	0,06	0,69	0,36	x	x
Investitionsdarlehen an den Bund	– 0,56	x	x	x	x	x	x	x
Mittelbestand am Jahresende	2,87	4,86	4,95	4,76	4,24	3,05	4,80	5,13
Durchschnittlicher Mittelbestand in Monatsausgaben (Anzahl der Monate)	3,93	3,77	3,61	3,27	2,82	2,01	2,78	2,87
	Versicherte							
Insgesamt (Tausend Personen)	**71 901**	**71 693**	**71 424**	**70 999**	**70 485**	**70 522**	**70 034**	**69 785**
Nach Geschlecht								
Männer	33 674	33 644	33 523	33 326	33 049	33 074	32 928	32 832
Frauen	38 227	38 049	37 901	37 673	37 435	37 448	37 106	36 953
Nach Versichertengruppen								
Mitglieder	50 915	51 087	50 863	50 881	50 657	50 277	51 133	51 253
Familienangehörige	20 986	20 606	20 561	20 118	19 828	20 244	18 902	18 531
Insgesamt (Anteile in vH)	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Nach Geschlecht								
Männer	*46,8*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*47,0*	*47,0*
Frauen	*53,2*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,0*	*53,0*
Nach Versichertengruppen								
Mitglieder	*70,8*	*71,3*	*71,2*	*71,7*	*71,9*	*71,3*	*73,0*	*73,4*
Familienangehörige	*29,2*	*28,7*	*28,8*	*28,3*	*28,1*	*28,7*	*27,0*	*26,6*

1) 1995 einschließlich Vorlaufskostenerstattung an die Krankenkassen.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 58*

Leistungsempfänger in der Sozialen Pflegeversicherung

1. Nach Altersgruppen

Jahr[1]	Insgesamt	Von ... bis unter ... Jahren: bis unter 20	20-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	90 und älter
						Tausend Personen					
1995	1 061	73	116	35	47	68	100	104	200	201	117
1997	1 660	86	168	52	71	96	142	207	267	349	223
1999	1 826	94	190	52	83	105	158	257	239	383	267
2001	1 840	90	194	43	84	109	159	244	290	337	289
2003	1 895	92	202	43	80	121	158	249	368	267	315
2005	1 952	92	206	48	69	125	165	256	379	293	320
2006	1 969	92	209	51	64	125	169	256	369	335	300
2007	2 029	93	213	54	64	124	179	260	374	384	284
2008	2 113	93	221	58	67	125	196	269	391	424	269
2009	2 235	98	231	63	73	132	219	295	424	448	250
2010	2 288	98	234	65	78	124	225	304	434	456	269
						Anteile in vH					
1995	*100*	*6,9*	*10,9*	*3,3*	*4,4*	*6,4*	*9,4*	*9,8*	*18,8*	*19,0*	*11,0*
1999	*100*	*5,1*	*10,4*	*2,8*	*4,5*	*5,7*	*8,6*	*14,0*	*13,1*	*21,0*	*14,6*
2001	*100*	*4,9*	*10,6*	*2,4*	*4,6*	*5,9*	*8,7*	*13,3*	*15,8*	*18,3*	*15,7*
2003	*100*	*4,9*	*10,7*	*2,3*	*4,2*	*6,4*	*8,4*	*13,1*	*19,4*	*14,1*	*16,6*
2005	*100*	*4,7*	*10,6*	*2,5*	*3,5*	*6,4*	*8,4*	*13,1*	*19,4*	*15,0*	*16,4*
2007	*100*	*4,6*	*10,5*	*2,7*	*3,2*	*6,1*	*8,8*	*12,8*	*18,4*	*18,9*	*14,0*
2009	*100*	*4,4*	*10,3*	*2,8*	*3,3*	*5,9*	*9,8*	*13,2*	*19,0*	*20,0*	*11,2*
2010	*100*	*4,3*	*10,2*	*2,9*	*3,4*	*5,4*	*9,8*	*13,3*	*19,0*	*19,9*	*11,8*

2. Nach Pflegestufen und Geschlecht

Jahr	Insgesamt			Davon: ambulant und teilstationär				vollstationär			
	I	II	III	zusammen	I	II	III	zusammen	I	II	III
						Tausend Personen					
						Insgesamt					
1996	620	670	256	1 162	508	507	146	385	112	163	110
1998	804	682	251	1 227	617	472	138	511	188	211	113
2001	917	679	244	1 262	698	437	127	578	219	243	116
2003	971	679	245	1 281	733	425	123	614	238	254	122
2005	1 011	688	253	1 310	759	426	125	642	252	263	128
2006	1 033	683	252	1 310	768	419	123	659	265	264	129
2007	1 078	693	258	1 358	805	427	127	671	273	266	132
2008	1 137	713	264	1 433	862	440	131	681	275	273	133
2009	1 215	744	277	1 538	932	467	138	698	282	277	138
2010	1 259	751	278	1 578	968	472	138	710	291	279	140
						Männer					
1996	192	214	77	407	164	184	58	77	28	30	19
2006	351	225	79	489	270	167	52	166	81	58	27
2007	368	231	82	508	283	171	54	173	85	60	28
2008	391	243	85	540	306	178	56	180	85	66	29
2009	423	257	90	582	334	189	59	188	89	68	31
2010	439	263	92	601	349	193	59	194	91	70	33
						Frauen					
1996	428	456	179	756	344	323	88	308	84	133	91
2006	682	458	173	821	498	252	71	493	184	207	102
2007	710	462	177	850	521	256	73	499	188	206	104
2008	745	469	180	893	555	262	76	501	190	207	104
2009	798	486	186	957	601	277	79	513	197	209	107
2010	820	488	186	977	619	279	79	516	200	209	107
						Anteile in vH					
						Männer					
1996	*39,8*	*44,3*	*15,9*	*84,2*	*34,0*	*38,1*	*12,0*	*15,8*	*5,7*	*6,2*	*3,9*
2007	*54,1*	*33,9*	*12,0*	*74,6*	*41,6*	*25,1*	*7,9*	*25,4*	*12,4*	*8,8*	*4,1*
2008	*54,4*	*33,8*	*11,8*	*75,0*	*42,6*	*24,7*	*7,7*	*25,0*	*11,8*	*9,1*	*4,1*
2009	*55,0*	*33,4*	*11,7*	*75,6*	*43,4*	*24,5*	*7,6*	*24,4*	*11,6*	*8,8*	*4,0*
2010	*55,3*	*33,1*	*11,6*	*75,6*	*43,9*	*24,3*	*7,5*	*24,4*	*11,4*	*8,9*	*4,1*
						Frauen					
1996	*40,3*	*42,9*	*16,9*	*71,0*	*32,3*	*30,4*	*8,3*	*29,0*	*7,9*	*12,5*	*8,6*
2007	*52,6*	*34,3*	*13,1*	*63,0*	*38,7*	*19,0*	*5,4*	*37,0*	*14,0*	*15,3*	*7,7*
2008	*53,5*	*33,7*	*12,9*	*64,0*	*39,8*	*18,8*	*5,4*	*36,0*	*13,6*	*14,9*	*7,4*
2009	*54,3*	*33,1*	*12,6*	*65,1*	*40,9*	*18,9*	*5,4*	*34,9*	*13,4*	*14,2*	*7,2*
2010	*54,9*	*32,6*	*12,5*	*65,4*	*41,5*	*18,7*	*5,3*	*34,6*	*13,4*	*14,0*	*7,2*

1) Werte von 2007 bis 2009 gegenüber Vorjahren aus erhebungstechnischen Gründen überzeichnet.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 59*

Eckdaten für die Privaten Krankenversicherungen und die Privaten Pflegeversicherungen

	1996	2000	2002	2004	2009	2010
	Private Krankenversicherungen					
Versicherte, insgesamt (Tausend Personen)	**6 977**	**7 494**	**7 924**	**8 259**	**8 811**	**…**
Aufwendungen, insgesamt (Mio Euro)	**19 103**	**24 087**	**25 191**	**28 562**	**35 191**	**…**
Darunter:						
Arztbehandlung	2 519	3 163	3 674	3 947	5 124	…
Arzneien und Verbandmittel	873	1 260	1 581	1 701	2 331	…
Heil- und Hilfsmittel	646	842	988	1 113	1 504	…
Krankenhausleistungen	.	2 073	2 399	2 454	3 200	…
Zahnbehandlung	679	792	847	895	1 105	…
Zahnersatz	940	944	1 129	1 256	1 725	…
Verwaltungskosten[1]	.	2 634	2 984	3 087	3 310	…
Zuführung zu den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen	.	2 861	1 660	3 234	2 914	…
Zuführung zu den Alterungsrückstellungen	.	7 410	8 077	8 673	10 945	…
Einnahmen, insgesamt (Mio Euro)	**.**	**27 443**	**28 653**	**32 527**	**39 696**	
Darunter:						
Beitragseinnahmen[2]	17 519	18 703	21 097	24 542	29 394	…
Kapitalerträge	.	4 966	3 832	4 915	6 719	…
Alterungsrückstellungen, insgesamt (Mio Euro)	**31 923**	**53 018**	**66 408**	**80 855**	**124 923**	**…**
	Private Pflegeversicherungen					
Versicherte, insgesamt (Tausend Personen)	**7 926**	**8 303**	**8 827**	**9 118**	**9 534**	**9 593**
Nach Geschlecht						
Frauen	3 251	3 358	3 563	3 685	3 854	3 874
Männer	4 675	4 946	5 264	5 433	5 680	5 719
darunter:						
Kinder (unter 15 Jahre)	1 145	1 123	1 170	1 195	1 256	1 268
Leistungsempfänger, insgesamt (Tausend Personen)	**89**	**107**	**114**	**123**	**138**	**143**
Nach Geschlecht						
Frauen	56	66	70	74	79	81
Männer	33	40	44	48	59	62
Nach Pflegestufen[3]						
Pflegestufe I	30	44	49	52	61	63
Pflegestufe II	33	42	45	48	48	49
Pflegestufe III	24	20	20	21	20	21
Ausgaben, insgesamt (Mio Euro)	**301**	**471**	**497**	**529**	**668**	**…**
Beitragseinnahmen, insgesamt (Mio Euro)	**1 697**	**2 009**	**1 985**	**1 871**	**2 074**	**…**
Alterungsrückstellungen, insgesamt (Mio Euro)	**1 357**	**6 533**	**9 890**	**12 957**	**20 401**	**…**
Pflegewahrscheinlichkeit (vH)[4]						
Nach Geschlecht						
Frauen	*1,7*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,1*	*2,1*
Männer	*0,7*	*0,8*	*0,9*	*0,9*	*1,0*	*1,1*
Nach Alter						
unter 20	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
20 bis unter 55	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
55 bis unter 60	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
60 bis unter 65	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,7*	*0,7*
65 bis unter 70	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,4*	*1,3*	*1,3*
70 bis unter 75	*2,9*	*3,1*	*3,2*	*3,1*	*2,6*	*2,6*
75 bis unter 80	*6,0*	*7,0*	*6,7*	*6,7*	*6,4*	*6,1*
80 bis unter 85	*14,1*	*14,9*	*15,4*	*16,0*	*14,1*	*14,0*
85 bis unter 90	*26,7*	*30,2*	*32,6*	*32,2*	*29,9*	*29,2*
90 und älter	*49,2*	*56,5*	*57,9*	*57,3*	*56,6*	*54,7*

1) Einschließlich Abschlussaufwendungen.– 2) Nur Krankenversicherung.– 3) Ohne die Fälle, in denen die Pflegestufe unbekannt ist.– 4) In der Privaten Pflegeversicherung: Leistungsempfänger im Verhältnis zum Versichertenbestand in der jeweiligen Altersgruppe.

Quellen: BMG, Deutsche Rentenversicherung Bund, PKV

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 60*

Eckdaten zur Arbeitslosenversicherung

Jahr	Beitragssatz[1]	Einnahmen[2] insgesamt	darunter: Beitragseinnahmen	darunter: Darlehen/ Zuschüsse des Bundes	Ausgaben insgesamt	darunter: Arbeitslosengeld	darunter: aktive Arbeitsmarktpolitik	Nachrichtlich Ausgaben für: Arbeitslosengeld II / Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts[3]
	vH	Mrd Euro						
		Früheres Bundesgebiet						
1970	*1,3*	1,8	1,6	–	2,0	0,3	1,2	0,0
1980	*3,0*	9,7	8,9	–	11,1	4,1	4,5	0,2
1990	*4,3*	20,7	19,5	0,4	21,2	8,7	9,7	3,9
1991	*6,8*	31,3	29,7	x	21,5	8,1	10,3	3,5
1993	*6,5*	37,9	35,2	x	30,1	15,2	11,2	5,3
1995	*6,5*	39,6	36,7	x	31,4	18,2	9,5	7,5
1997	*6,5*	41,3	37,5	x	32,8	20,1	9,1	10,0
1999	*6,5*	41,7	38,9	x	31,6	16,4	11,0	10,2
2000	*6,5*	43,3	40,0	x	30,9	15,3	11,3	8,1
2001	*6,5*	44,4	41,1	x	33,2	16,4	12,1	7,5
2002	*6,5*	44,7	41,2	x	37,7	19,2	12,7	8,7
2003	*6,5*	44,4	41,3	x	38,4	20,9	12,1	9,3
2004	*6,5*	44,2	41,2	x	37,9	21,2	11,4	11,0
2005	*6,5*	46,7	41,0	x	39,7	19,8	8,9	14,5
2006	*6,5*	48,8	44,7	x	33,3	17,0	7,8	15,5
2007	*4,2*	38,5	28,1	x	27,6	12,7	7,5	14,4
		Neue Bundesländer und Berlin						
1991	*6,8*	4,6	4,6	x	15,3	4,0	10,8	0,1
1993	*6,5*	5,7	5,6	x	25,9	6,6	18,4	1,9
1995	*6,5*	6,5	6,5	x	18,3	6,5	10,6	2,9
1997	*6,5*	6,4	6,3	x	19,7	10,2	8,4	4,3
1999	*6,5*	6,3	6,2	x	20,1	8,5	10,2	5,4
2000	*6,5*	6,4	6,3	x	19,5	8,3	10,0	5,1
2001	*6,5*	6,3	6,2	x	19,4	8,2	9,8	5,3
2002	*6,5*	6,2	6,2	x	18,8	7,8	9,5	6,1
2003	*6,5*	6,2	6,1	x	18,5	8,1	8,8	7,3
2004	*6,5*	6,1	6,0	x	16,6	7,8	7,3	7,7
2005	*6,5*	6,0	5,9	x	13,4	7,2	4,4	7,8
2006	*6,5*	6,6	6,5	x	10,8	5,9	3,3	7,5
2007	*4,2*	4,3	4,2	x	8,6	4,2	2,9	5,4
		Deutschland						
1991	*6,8*	35,9	34,3	0,5	36,8	12,1	21,1	3,6
1993	*6,5*	43,5	40,8	12,5	56,0	21,8	29,5	7,1
1995	*6,5*	46,1	43,1	3,5	49,7	24,6	20,1	10,5
1997	*6,5*	47,6	43,9	4,9	52,5	30,3	17,5	14,3
1999	*6,5*	48,0	45,1	3,7	51,7	24,9	21,3	15,6
2000	*6,5*	49,6	46,4	0,9	50,5	23,6	21,2	13,2
2001	*6,5*	50,7	47,3	1,9	52,6	24,6	21,9	12,8
2002	*6,5*	50,9	47,4	5,6	56,5	27,0	22,1	14,8
2003	*6,5*	50,6	47,3	6,2	56,8	29,0	20,9	16,5
2004	*6,5*	50,3	47,2	4,2	54,5	29,1	18,7	18,8
2005	*6,5*	52,7	47,0	0,4	53,1	27,0	13,4	22,3
2006	*6,5*	55,4	51,2	0	44,2	22,9	11,1	23,0
2007	*4,2*	42,8	32,3	0	36,2	16,9	10,4	19,8
2008	*3,3*	38,3	26,5	0	39,4	15,9	11,5	27,1
2009	*2,8*	34,3	22,0	0	48,1	17,3	16,8	19,5
2010	*3,0*	37,1	22,6	0	45,2	16,6	15,0	19,5

1) Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zusammen; Stand zur Jahresmitte.– 2) Ab 1992 bereinigte Einnahmen für die neuen Bundesländer und das frühere Bundesgebiet.– 3) Bis 2004: Arbeitslosenhilfe; ab 2005: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld einschließlich Restabwicklung der Arbeitslosenhilfe in Höhe von 1,5 Mrd Euro.

Quelle: BA

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 61*

Sozialhilfe: Empfänger, Ausgaben und Einnahmen[1]

	Deutschland								
	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2009	2010
	Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt[6]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	**2 308**	**2 724**	**2 903**	**2 694**	**2 776**	**2 926**	**306**	**314**	**319**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
Unter 18 Jahre	*38,0*	*37,2*	*37,0*	*36,9*	*36,7*	*38,3*	*8,0*	*8,4*	*8,1*
18 bis unter 65 Jahre	*54,0*	*52,3*	*56,5*	*55,9*	*56,2*	*58,8*	*63,1*	*68,5*	*69,7*
65 Jahre und älter	*7,9*	*6,8*	*6,5*	*7,3*	*7,1*	*2,9*	*28,8*	*23,0*	*22,2*
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen[2]	2 258	2 695	2 879	2 677	2 757	2 910	82	93	98
In Einrichtungen	51	29	24	16	19	16	224	221	221
	Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[3)6)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	–	–	–	–	–	–	**682**	**764**	**797**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
18 bis unter 65 Jahre	–	–	–	–	–	–	*45,7*	*47,7*	*48,3*
65 Jahre und älter	–	–	–	–	–	–	*54,3*	*52,3*	*51,7*
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen	–	–	–	–	–	–	508	584	616
In Einrichtungen	–	–	–	–	–	–	174	180	181
	Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII[4)7)8)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	**1 306**	**1 409**	**1 378**	**1 459**	**1 559**	**1 513**	**1 087**	**1 191**	**…**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
Unter 18 Jahre	*18,6*	*19,9*	*21,6*	*20,6*	*20,9*	*20,5*	*17,8*	*17,7*	…
18 bis unter 40 Jahre	*27,8*	*29,1*	*31,4*	*28,8*	*28,3*	*27,3*	*21,9*	*21,3*	…
40 bis unter 65 Jahre	*20,7*	*23,2*	*26,6*	*27,6*	*28,6*	*29,1*	*28,3*	*30,2*	…
65 Jahre und älter	*32,9*	*27,9*	*20,3*	*23,0*	*22,2*	*23,0*	*32,0*	*30,8*	…
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen	663	718	769	796	883	855	400	477	…
In Einrichtungen	691	754	678	749	770	702	740	790	…
	Ausgaben und Einnahmen[7]								
	Mrd Euro								
Ausgaben (brutto)	**25,4**	**25,5**	**23,0**	**23,3**	**24,7**	**26,3**	**20,5**	**23,0**	**23,9**
Nach Hilfearten									
Hilfe zum Lebensunterhalt	8,7	9,9	10,5	9,8	9,8	10,0	1,1	1,2	1,2
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[3]	–	–	–	–	–	–	3,2	4,0	4,3
Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII[4]	16,8	15,5	12,5	13,5	14,8	16,4	16,3	17,8	18,5
Darunter:									
Hilfe zur Pflege	9,1	7,1	3,0	2,9	2,9	3,1	3,1	3,3	3,4
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	6,3	7,1	7,9	9,1	10,2	11,5	11,8	13,3	13,8
Nach Art der Unterbringung[5]									
Außerhalb von Einrichtungen[2]	9,6	10,6	11,7	11,2	11,6	12,1	4,9	6,3	6,7
In Einrichtungen	15,9	14,8	11,3	12,1	13,0	14,2	14,9	16,1	16,5
Einnahmen	**4,7**	**4,5**	**2,7**	**2,5**	**2,7**	**3,4**	**2,4**	**2,1**	**2,2**
Nettoausgaben	**20,7**	**21,0**	**20,3**	**20,9**	**21,9**	**23,0**	**18,1**	**20,9**	**21,7**

1) Zum 1.1.2005 Ablösung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) durch das Sozialgesetzbuch XII. Werte nur bedingt vergleichbar.– 2) Deutlicher Rückgang aufgrund des Inkrafttretens des SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zum 1.1.2005.– 3) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurden erst ab 2005 in das Sozialgesetzbuch als 4. Kapitel SGB XII integriert.– 4) Bis Berichtsjahr 2004: Hilfe in besonderen Lebenslagen.– 5) Diese Angaben weichen ab dem Berichtsjahr 2005 in der Addition von der Summe der Gesamtausgaben ab, da ein Teil des Kapitels 5 (Erstattungen an Krankenkassen für die Übernahme der Krankenbehandlung) nicht nach Art der Unterbringung nachgewiesen werden kann.– 6) Empfänger am Jahresende.– 7) Empfänger/Aufwand im Laufe des Berichtsjahres.– 8) Mehrfachzählungen sind nur insoweit ausgeschlossen, als sie aufgrund der Meldungen erkennbar waren.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 62*

Primärenergieerzeugung in der Europäischen Union[1)]

Land/Ländergruppe	Ins-gesamt	Stein- und Braunkohle		Rohöl		Erdgas		Kernenergie		Erneuerbare Energien	
	2009	1998	2009	1998	2009	1998	2009	1998	2009	1998	2009
	Mrd ROE	Anteil in vH[2)]									
Belgien	145,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,0	83,7	7,0	16,3
Deutschland	127,5	47,8	35,9	2,9	3,6	11,5	8,7	30,7	27,3	7,2	24,5
Estland	4,2	84,2	79,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,8	20,8
Finnland	16,4	3,1	13,3	0,7	0,9	0,0	0,0	41,5	37,1	54,7	48,7
Frankreich	128,5	2,7	0,0	1,7	1,0	1,5	0,6	80,6	82,3	13,5	16,2
Griechenland	10,1	82,4	81,1	3,2	0,8	0,4	0,1	0,0	0,0	14,0	17,9
Irland	1,5	33,4	38,2	0,0	0,0	57,2	20,8	0,0	0,0	9,4	41,0
Italien	27,3	0,2	0,2	19,4	19,0	51,1	24,0	0,0	0,0	29,3	56,7
Luxemburg	11,0	.	.	.	.	.	.	.	.	100,0	100,0
Malta	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Niederlande	11,4	0,0	0,0	4,3	3,5	91,5	89,2	1,5	1,7	2,7	5,6
Österreich	11,4	3,0	0,0	12,1	9,2	15,0	12,6	0,0	0,0	69,8	78,2
Portugal	4,9	.	.	.	.	.	.	.	.	100,0	100,0
Slowakei	5,7	21,4	11,4	1,2	0,3	4,0	1,5	59,2	64,5	14,1	22,2
Slowenien	3,5	39,4	32,9	0,0	0,0	0,2	0,1	42,9	42,0	17,5	25,0
Spanien	29,6	28,9	12,3	1,7	0,4	0,3	0,0	47,3	46,0	21,9	41,3
Zypern	0,1	.	.	.	.	.	.	.	.	100,0	100,0
Euro-Raum[3)]	**448,4**	**20,5**	**14,6**	**3,7**	**3,3**	**21,0**	**17,1**	**40,0**	**39,8**	**14,7**	**25,2**
Bulgarien	9,7	49,9	47,0	0,3	0,3	0,2	0,1	42,9	40,8	6,7	11,8
Dänemark	23,9	0,0	0,0	57,5	55,4	33,5	31,5	0,0	0,0	8,9	13,1
Lettland	2,1	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	99,2	99,7
Litauen	4,0	0,4	0,4	6,2	2,9	0,0	0,0	79,7	71,7	13,7	25,0
Polen	67,2	90,8	83,5	0,5	1,0	3,7	5,5	0,0	0,0	5,0	10,0
Rumänien	28,5	17,7	23,0	23,5	16,4	38,2	31,4	4,7	10,6	15,9	18,6
Schweden	29,9	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	56,7	45,0	42,6	54,3
Tschechische Republik	31,1	82,9	67,0	1,4	1,0	0,5	0,5	10,8	22,6	4,3	8,9
Ungarn	11,0	25,3	14,2	15,0	11,0	23,8	20,9	29,0	36,4	6,9	17,5
Vereinigtes Königreich	156,3	8,9	6,4	50,5	44,2	30,2	34,4	9,5	11,4	0,8	3,6
Europäische Union[3)]	**812,2**	**24,8**	**20,4**	**18,4**	**12,8**	**21,1**	**18,8**	**25,4**	**28,4**	**10,4**	**19,6**

1) Als Primärerzeugung wird jede Gewinnung von Energieprodukten aus natürlichen Quellen bezeichnet, als deren Ergebnis diese Produkte in verwendbarer Form vorliegen, so zum Beispiel die Ausbeutung natürlicher Quellen wie Kohleminen, Rohölfelder, Wasserkraftanlagen.– 2) In Relation zur gesamten Primärenergieerzeugung im jeweiligen Jahr.– 3) Gebietsstand: 1.1.2011.

Quelle: EU

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Tabelle 63*

Bruttoenergieverbrauch in der Europäischen Union[1)]

Land/Ländergruppe	Ins-gesamt	feste Brennstoffe		Rohöl und Mineralöl-produkte		Naturgas		Kernenergie		Erneuerbare Energien	
	2009	1998	2009	1998	2009	1998	2009	1998	2009	1998	2009
	Mrd ROE	Anteil in vH[2)]									
Belgien	58,2	*13,8*	*5,2*	*42,7*	*43,1*	*21,3*	*26,0*	*20,4*	*20,9*	*1,7*	*5,1*
Deutschland	326,6	*24,3*	*21,9*	*40,1*	*34,7*	*20,9*	*23,4*	*12,0*	*10,7*	*2,8*	*9,6*
Estland	5,3	*57,3*	*57,7*	*22,8*	*18,7*	*11,0*	*9,9*	*0,0*	*0,0*	*9,5*	*13,5*
Finnland	34,0	*16,4*	*15,7*	*29,1*	*27,7*	*10,4*	*10,9*	*15,6*	*17,3*	*22,9*	*23,0*
Frankreich	262,7	*6,8*	*4,3*	*36,3*	*33,7*	*13,1*	*14,6*	*39,2*	*40,2*	*6,6*	*8,0*
Griechenland	30,6	*33,3*	*27,5*	*58,4*	*55,5*	*2,7*	*9,7*	*0,0*	*0,0*	*5,1*	*6,1*
Irland	14,9	*22,2*	*14,5*	*54,6*	*51,8*	*21,4*	*28,8*	*0,0*	*0,0*	*1,8*	*4,4*
Italien	168,9	*6,9*	*7,5*	*55,5*	*42,4*	*30,1*	*37,8*	*0,0*	*0,0*	*5,5*	*9,9*
Luxemburg	4,4	*2,9*	*1,5*	*61,9*	*62,9*	*19,4*	*25,5*	*0,0*	*0,0*	*1,7*	*3,4*
Malta	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Niederlande	81,6	*11,4*	*9,1*	*36,6*	*41,2*	*47,2*	*43,0*	*1,3*	*1,3*	*2,2*	*4,8*
Österreich	32,3	*11,1*	*9,0*	*45,1*	*39,6*	*22,8*	*22,2*	*0,0*	*0,0*	*21,0*	*29,0*
Portugal	25,0	*13,3*	*11,5*	*67,2*	*50,5*	*3,0*	*16,9*	*0,0*	*0,0*	*16,0*	*19,5*
Slowakei	16,8	*26,5*	*23,1*	*20,3*	*20,5*	*32,0*	*26,3*	*16,6*	*21,9*	*3,9*	*7,5*
Slowenien	7,0	*22,1*	*20,4*	*38,8*	*37,3*	*12,7*	*11,9*	*20,2*	*21,2*	*8,7*	*13,0*
Spanien	130,2	*15,6*	*8,1*	*54,0*	*48,4*	*10,3*	*24,0*	*13,5*	*10,5*	*6,3*	*9,5*
Zypern	2,8	*0,8*	*0,5*	*97,2*	*95,7*	.	.	.	.	.	.
Euro-Raum[3)]	**242,7**	***15,3***	***12,2***	***43,5***	***39,0***	***20,2***	***24,1***	***15,2***	***14,9***	***5,6***	***9,7***
Bulgarien	17,6	*37,0*	*36,4*	*24,0*	*25,0*	*15,5*	*12,3*	*21,6*	*22,5*	*3,4*	*6,3*
Dänemark	19,4	*26,9*	*20,7*	*45,8*	*40,3*	*20,2*	*20,1*	*0,0*	*0,0*	*8,7*	*18,7*
Lettland	4,3	*3,8*	*2,0*	*38,8*	*30,1*	*23,8*	*28,3*	*0,0*	*0,0*	*32,5*	*36,2*
Litauen	8,3	*1,7*	*2,0*	*40,3*	*30,4*	*18,8*	*26,1*	*38,2*	*34,1*	*6,5*	*10,5*
Polen	95,3	*66,0*	*54,0*	*19,8*	*26,3*	*9,9*	*12,6*	*0,0*	*0,0*	*4,5*	*7,3*
Rumänien	35,4	*19,5*	*21,3*	*29,7*	*25,8*	*36,2*	*29,9*	*3,3*	*8,6*	*11,2*	*14,9*
Schweden	45,9	*5,1*	*4,2*	*30,0*	*27,5*	*1,5*	*2,6*	*37,1*	*29,3*	*27,9*	*35,4*
Tschechische Republik	42,3	*50,8*	*41,4*	*20,0*	*22,6*	*18,4*	*15,9*	*8,1*	*16,7*	*3,3*	*6,2*
Ungarn	25,3	*16,4*	*10,1*	*28,8*	*28,4*	*37,4*	*36,2*	*13,8*	*15,8*	*3,3*	*7,6*
Vereinigtes Königreich	206,8	*17,1*	*14,3*	*35,5*	*36,0*	*34,7*	*37,8*	*11,2*	*8,6*	*1,0*	*3,2*
Europäische Union[3)]	**1702,8**	***19,3***	***15,7***	***39,4***	***36,6***	***21,6***	***24,5***	***14,0***	***13,6***	***5,6***	***9,6***

1) Inländischer Bruttoenergieverbrauch: Primärerzeugung + rückgewonnene Energieprodukte + Gesamteinfuhren + Bestandsveränderungen - Gesamtausfuhren - Bunkerbestände. Dies entspricht der Summe des Endverbrauch, den durch Verteilvorgänge entstandenen Verlusten und den Umwandlungsverlusten sowie aus den statistischen Abweichungen. Bei der Summe der aufgeführten Energieträger es kann aufgrund von Restgrößen zu Abweichungen kommen.– 2) In Relation zum gesamten Bruttoenergieverbrauch im jeweiligen Jahr.– 3) Gebietsstand: 1. Januar 2011.

Quelle: EU

Tabelle 64*

Primärenergiegewinnung nach Energiearten in Deutschland

Petajoule[1]

Jahr[2]	Insgesamt	Mineralöle	Steinkohle	Braunkohle[3]	Erdgas	Wasserkraft	Sonstige Energieträger[4]	Anteil am Primärenergieverbrauch
	Früheres Bundesgebiet[5]							
1950	4 633	48	3 699	611	3	166	107	*116,7*
1955	5 484	133	4 371	727	10	161	82	*102,0*
1960	5 440	235	4 199	770	22	145	69	*87,8*
1965	5 428	333	3 970	813	94	153	66	*70,0*
1970	5 089	318	3 266	867	408	166	64	*51,6*
1975	4 748	242	2 719	976	593	152	65	*46,6*
1980	4 733	197	2 586	1 110	590	167	83	*41,4*
1981	4 796	190	2 617	1 124	597	175	92	*43,7*
1982	4 686	181	2 639	1 079	513	173	101	*44,2*
1983	4 493	175	2 439	1 057	546	164	112	*42,0*
1984	4 442	173	2 345	1 063	571	161	129	*40,3*
1985	4 425	175	2 442	1 010	518	149	131	*39,2*
1986	4 236	171	2 394	927	459	158	127	*37,4*
1987	4 145	162	2 265	881	533	174	131	*36,4*
1988	4 047	168	2 178	892	496	172	141	*35,4*
1989	3 977	161	2 129	912	479	156	140	*35,4*
1990	3 934	154	2 089	905	488	149	148	*34,2*
	Deutschland[6]							
	Insgesamt	Mineralöle	Steinkohle	Braunkohle	Erdgas	Erneuerbare Energien[7]	Sonstige Energieträger[8]	Anteil am Primärenergieverbrauch
1990	6 224	156	2 089	3 142	563	196	77	*41,8*
1991	5 359	149	1 980	2 462	556	197	16	*36,7*
1992	5 014	140	1 957	2 129	564	207	17	*35,0*
1993	4 610	131	1 735	1 939	561	228	18	*32,2*
1994	4 370	124	1 557	1 830	588	253	17	*30,8*
1995	4 328	125	1 595	1 711	607	275	14	*30,3*
1996	4 157	121	1 434	1 661	657	270	14	*28,2*
1997	4 089	120	1 391	1 573	646	344	14	*28,0*
1998	3 865	123	1 234	1 485	631	379	12	*26,6*
1999	3 854	116	1 194	1 453	674	403	13	*26,9*
2000	3 793	131	1 012	1 528	638	417	68	*26,3*
2001	3 714	140	825	1 612	644	432	62	*25,3*
2002	3 750	152	790	1 653	642	455	57	*26,0*
2003	3 955	158	777	1 641	668	561	151	*27,1*
2004	4 040	151	784	1 660	618	650	177	*27,7*
2005	4 108	153	756	1 611	597	769	222	*28,3*
2006	4 082	151	641	1 591	590	939	171	*27,6*
2007	4 251	146	651	1 628	540	1 117	170	*30,1*
2008	4 078	131	521	1 576	492	1 147	211	*28,7*
2009	3 955	119	415	1 529	460	1 201	231	*29,5*
2010	4 025	107	387	1 535	401	1 322	273	*28,7*

1) 29,308 Petajoule (PJ) = 1 Mio. t SKE.- 2) Für das Jahr 2010 vorläufige Angaben; Stand: 07/2011.- 3) Bis 1971 einschließlich Pechkohle.- 4) Gruben- und Klärgas, Brennholz, Brenntorf, Klärschlamm und Müll, bezogener Dampf zur Stromerzeugung.- 5) Berechnungen auf der Basis des Substitutionsprinzips.- 6) Berechnungen auf der Basis des Wirkungsgradansates.- 7) Brennholz, Brenntorf, Wasserkraft; ab 1995 einschließlich Windenergie und Photovoltaik.- 8) Im Wesentlichen Grubengas, nicht-erneuerbare Abfälle und Abwärme.

Quelle: AG Energiebilanzen e. V.

Tabelle 65*

Primärenergieverbrauch nach Energieträgern in Deutschland

Petajoule[1)]

Jahr[2)]	Ins-gesamt	Mineral-öle	Stein-kohle	Braun-kohle	Erdgas	Kern-energie	Wasser-kraft[3)]	Sonstige Energie-träger[4)]
	Früheres Bundesgebiet[5)]							
1950	3 970	185	2 892	605	3	.	181	105
1955	5 374	456	3 854	800	10	.	179	75
1960	6 198	1 311	3 762	856	22	.	195	53
1965	7 754	3 173	3 354	880	95	1	198	53
1970	9 870	5 242	2 838	896	530	61	245	57
1975	10 192	5 305	1 950	1 009	1 428	207	228	65
1980	11 435	5 443	2 259	1 148	1 863	420	222	80
1981	10 964	4 909	2 292	1 167	1 737	517	251	90
1982	10 596	4 682	2 247	1 124	1 592	613	238	98
1983	10 689	4 645	2 277	1 122	1 639	633	263	109
1984	11 021	4 631	2 324	1 124	1 724	892	200	126
1985	11 284	4 670	2 327	1 057	1 722	1 206	173	128
1986	11 338	4 912	2 278	970	1 713	1 134	208	124
1987	11 373	4 785	2 215	914	1 888	1 234	210	127
1988	11 425	4 793	2 189	925	1 830	1 375	176	137
1989	11 219	4 489	2 150	952	1 922	1 412	158	137
1990	11 495	4 708	2 169	940	2 012	1 383	140	144
	Deutschland[6)]							
	Ins-gesamt	Mineral-öle	Stein-kohle	Braun-kohle	Erdgas	Kern-energie	Erneuer-bare Energien[7)]	Sonstige Energie-träger[8)]
1990	14 905	5 217	2 306	3 201	2 293	1 668	196	25
1991	14 610	5 525	2 330	2 507	2 409	1 609	197	33
1992	14 319	5 612	2 196	2 176	2 382	1 733	207	13
1993	14 309	5 731	2 139	1 983	2 520	1 675	228	33
1994	14 185	5 681	2 140	1 861	2 567	1 650	253	34
1995	14 269	5 689	2 060	1 734	2 799	1 682	275	31
1996	14 746	5 808	2 090	1 688	3 132	1 764	270	- 6
1997	14 614	5 753	2 065	1 595	2 992	1 859	344	5
1998	14 521	5 775	2 059	1 514	3 019	1 764	379	10
1999	14 323	5 599	1 967	1 473	3 010	1 855	403	16
2000	14 401	5 499	2 021	1 550	2 985	1 851	417	78
2001	14 679	5 577	1 949	1 633	3 148	1 868	432	71
2002	14 427	5 381	1 927	1 663	3 143	1 798	455	60
2003	14 600	5 286	2 010	1 639	3 181	1 801	561	122
2004	14 591	5 214	1 909	1 648	3 198	1 822	650	150
2005	14 537	5 166	1 808	1 596	3 229	1 779	769	191
2006	14 786	5 121	1 964	1 576	3 261	1 826	939	100
2007	14 128	4 626	2 017	1 613	3 122	1 533	1 117	101
2008	14 216	4 904	1 800	1 554	3 058	1 623	1 147	130
2009	13 428	4 635	1 496	1 507	2 937	1 472	1 201	180
2010	14 044	4 678	1 714	1 512	3 075	1 533	1 322	209

1) 29,308 Petajoule (PJ) = 1 Mio. t SKE.- 2) Für das Jahr 2010 vorläufige Angaben; Stand: 07/2011.- 3) Einschließlich Außenhandelssaldo Strom.- 4) Brennholz, Brenntorf, Klärschlamm, Müll und sonstige Gase.- 5) Berechnungen auf der Basis des Substitutionsprinzips.- 6) Berechnungen auf der Basis des Wirkungsgradansatzes.- 7) Brennholz, Brenntorf, Wasserkraft; ab 1995 einschließlich Windenergie und Photovoltaik.- 8) Industrieabfall, nicht-erneuerbare Abfälle und Abwärme sowie Stromaustauschsaldo.

Quelle: AG Energiebilanzen e. V.

Tabelle 66*

Struktur des Energieverbrauchs in Deutschland

Petajoule[1)]

Jahr[2)]	Ins-gesamt	Verbrauch und Verluste im Energie-sektor	Nicht-energetischer Verbrauch	Endenergieverbrauch			
				zusammen	davon Industrie	davon Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienst-leistungen[3)]	davon Verkehr
	Früheres Bundesgebiet[4)]						
1950	3 970	1 354	76	2 540	437	1 164	941
1955	5 374	1 571	108	3 695	563	1 750	1 383
1960	6 198	1 726	202	4 270	662	2 072	1 536
1965	7 754	1 967	390	5 398	885	2 307	2 207
1970	9 870	2 397	721	6 751	1 158	2 661	2 934
1975	10 192	2 644	689	6 859	1 354	2 462	3 042
1980	11 435	3 104	803	7 529	1 665	2 582	3 282
1981	10 964	3 019	724	7 221	1 609	2 482	3 130
1982	10 596	3 022	686	6 888	1 618	2 254	3 016
1983	10 689	3 016	756	6 917	1 650	2 222	3 045
1984	11 021	3 066	762	7 194	1 703	2 286	3 206
1985	11 284	3 168	727	7 389	1 712	2 286	3 391
1986	11 338	3 115	689	7 534	1 805	2 201	3 529
1987	11 373	3 159	689	7 525	1 870	2 198	3 455
1988	11 425	3 236	750	7 439	1 949	2 245	3 244
1989	11 219	3 218	780	7 222	1 990	2 283	2 948
1990	11 495	3 274	791	7 430	2 090	2 254	3 086
	Deutschland[5)]						
1990	14 905	4 475	958	9 472	2 977	2 379	4 116
1991	14 610	4 354	890	9 366	2 694	2 428	4 244
1992	14 319	4 281	911	9 127	2 560	2 522	4 045
1993	14 309	4 188	887	9 234	2 432	2 596	4 206
1994	14 185	4 111	964	9 110	2 463	2 553	4 093
1995	14 269	3 983	963	9 322	2 474	2 614	4 234
1996	14 746	4 107	953	9 686	2 424	2 625	4 637
1997	14 614	4 066	1 012	9 535	2 440	2 643	4 452
1998	14 521	4 017	1 046	9 458	2 397	2 691	4 370
1999	14 323	3 988	1 035	9 300	2 384	2 781	4 136
2000	14 401	4 098	1 068	9 235	2 421	2 751	4 062
2001	14 679	4 192	1 031	9 455	2 365	2 698	4 392
2002	14 427	4 156	1 046	9 226	2 322	2 672	4 233
2003	14 600	4 200	1 025	9 375	2 545	2 601	4 230
2004	14 591	4 262	1 033	9 297	2 581	2 616	4 100
2005	14 537	4 252	1 046	9 239	2 610	2 586	4 044
2006	14 786	4 454	1 038	9 294	2 615	2 615	4 064
2007	14 128	4 306	1 008	8 814	2 653	2 599	3 562
2008	14 216	4 121	997	9 098	2 529	2 569	4 001
2009	13 428	3 799	937	8 692	2 306	2 538	3 848
2010	14 044	4 002	982	9 060	2 542	2 557	3 962

1) 29,308 Petajoule (PJ) = 1 Mio. t SKE.- 2) Für das Jahr 2010 vorläufige Angaben; Stand: 07/2011.- 3) Für früheres Bundesgebiet Endenergieverbrauch der Haushalte und Kleinverbraucher; Für Deutschland von 1990 bis 1994 einschließlich der in den Energiebilanzen ausgewiesenen statistischen Differenzen beim Strom sowie des Energieverbrauchs der millitärischen Dienststellen.- 4) Berechnungen auf der Basis des Substitutionsprinzips.- 5) Berechnungen auf der Basis des Wirkungsgradansatzes.

Quelle: AG Energiebilanzen e. V.

Tabelle 67*

Bruttostromerzeugung nach Energieträgern in Deutschland

Jahr[1)]	Ins-gesamt	Braun-kohle	Kern-energie	Stein-kohle	Erdgas	Mineralöl-produkte	Erneuerbare Energien				Übrige Energie-träger[3)]
							Ins-gesamt	darunter			
								Wasser-kraft[2)]	Wind-kraft	Bio-masse	
	Mrd kWh										
1990	549,9	170,9	152,5	140,8	35,9	10,8	19,7	19,7	.	.	19,3
1991	540,2	158,3	147,4	149,8	36,3	14,8	17,5	15,9	0,1	0,3	16,2
1992	538,2	154,5	158,8	141,9	33,0	13,2	20,5	18,6	0,3	0,3	16,3
1993	527,1	147,5	153,5	146,2	32,8	10,1	21,2	19,0	0,6	0,4	15,8
1994	528,5	146,1	151,2	144,6	36,1	10,1	23,0	20,2	0,9	0,6	17,4
1995	536,8	142,6	154,1	147,1	41,1	9,1	25,1	21,6	1,5	0,7	17,7
1996	552,6	144,3	161,6	152,7	45,6	8,1	23,0	18,8	2,0	0,8	17,4
1997	552,3	141,7	170,3	143,1	48,1	7,4	24,2	19,0	3,0	0,9	17,4
1998	557,3	139,4	161,6	153,4	50,8	6,7	26,3	19,0	4,5	1,1	19,1
1999	556,3	136,0	170,0	143,1	51,8	6,3	29,1	20,7	5,5	1,2	20,0
2000	576,5	148,3	169,6	143,1	49,2	5,9	37,8	24,9	9,5	1,6	22,6
2001	586,4	154,8	171,3	138,4	55,5	6,1	38,9	23,2	10,5	3,3	21,4
2002	586,7	158,0	164,8	134,6	56,3	8,7	46,1	23,7	15,8	4,5	18,2
2003	606,7	158,2	165,1	146,5	61,4	9,9	45,4	17,7	18,7	6,5	20,4
2004	615,3	158,0	167,1	140,8	61,4	10,3	56,5	19,9	25,5	8,4	21,2
2005	620,6	154,1	163,0	134,1	71,0	11,6	63,2	19,6	27,2	12,0	23,6
2006	636,9	151,1	167,4	137,9	73,4	10,5	71,4	20,0	30,7	14,5	25,4
2007	637,2	155,1	140,5	142,0	75,9	9,6	87,5	21,2	39,7	19,1	26,6
2008	637,1	150,6	148,8	124,6	86,7	9,2	92,4	20,4	40,6	22,3	24,7
2009	592,4	145,6	134,9	107,9	78,8	9,6	94,1	19,1	38,6	25,5	21,5
2010	623,9	145,9	140,6	117,4	83,7	8,1	102,3	20,6	36,5	28,4	26,1
	Anteil in vH										
1990	*100*	*31,1*	*27,7*	*25,5*	*6,5*	*2,0*	*3,6*	*3,6*	*X*	*X*	*3,5*
1991	*100*	*29,3*	*27,3*	*27,7*	*6,7*	*2,7*	*3,2*	*2,9*	*0,0*	*0,1*	*3,0*
1992	*100*	*28,7*	*29,5*	*26,4*	*6,1*	*2,5*	*3,8*	*3,5*	*0,1*	*0,1*	*3,0*
1993	*100*	*28,0*	*29,1*	*27,7*	*6,2*	*1,9*	*4,0*	*3,6*	*0,1*	*0,1*	*3,0*
1994	*100*	*27,6*	*28,6*	*27,4*	*6,8*	*1,9*	*4,4*	*3,8*	*0,2*	*0,1*	*3,3*
1995	*100*	*26,6*	*28,7*	*27,4*	*7,7*	*1,7*	*4,7*	*4,0*	*0,3*	*0,1*	*3,3*
1996	*100*	*26,1*	*29,2*	*27,6*	*8,3*	*1,5*	*4,2*	*3,4*	*0,4*	*0,1*	*3,1*
1997	*100*	*25,7*	*30,8*	*25,9*	*8,7*	*1,3*	*4,4*	*3,4*	*0,5*	*0,2*	*3,2*
1998	*100*	*25,0*	*29,0*	*27,5*	*9,1*	*1,2*	*4,7*	*3,4*	*0,8*	*0,2*	*3,4*
1999	*100*	*24,4*	*30,6*	*25,7*	*9,3*	*1,1*	*5,2*	*3,7*	*1,0*	*0,2*	*3,6*
2000	*100*	*25,7*	*29,4*	*24,8*	*8,5*	*1,0*	*6,6*	*4,3*	*1,6*	*0,3*	*3,9*
2001	*100*	*26,4*	*29,2*	*23,6*	*9,5*	*1,0*	*6,6*	*4,0*	*1,8*	*0,6*	*3,6*
2002	*100*	*26,9*	*28,1*	*22,9*	*9,6*	*1,5*	*7,9*	*4,0*	*2,7*	*0,8*	*3,1*
2003	*100*	*26,1*	*27,2*	*24,1*	*10,1*	*1,6*	*7,5*	*2,9*	*3,1*	*1,1*	*3,4*
2004	*100*	*25,7*	*27,2*	*22,9*	*10,0*	*1,7*	*9,2*	*3,2*	*4,1*	*1,4*	*3,4*
2005	*100*	*24,8*	*26,3*	*21,6*	*11,4*	*1,9*	*10,2*	*3,2*	*4,4*	*1,9*	*3,8*
2006	*100*	*23,7*	*26,3*	*21,7*	*11,5*	*1,6*	*11,2*	*3,1*	*4,8*	*2,3*	*4,0*
2007	*100*	*24,3*	*22,0*	*22,3*	*11,9*	*1,5*	*13,7*	*3,3*	*6,2*	*3,0*	*4,2*
2008	*100*	*23,6*	*23,4*	*19,6*	*13,6*	*1,4*	*14,5*	*3,2*	*6,4*	*3,5*	*3,9*
2009	*100*	*24,6*	*22,8*	*18,2*	*13,3*	*1,6*	*15,9*	*3,2*	*6,5*	*4,3*	*3,6*
2010	*100*	*23,4*	*22,5*	*18,8*	*13,4*	*1,3*	*16,4*	*3,3*	*5,9*	*4,6*	*4,2*

1) Ab 2009 vorläufige Angaben.- 2) Erzeugung in Lauf- und Speicherwasserkraftwerken sowie Erzeugung aus natürlichem Zufluss in Pumpspeicherkraftwerken.- 3) Industrieabfall, nicht-erneuerbare Abfälle und Abwärme sowie Stromaustauschsaldo.

Quellen: BMWI, BDWE, Statistik für Kohlenwirtschaft e. V., AG Energiebilanzen e. V.

Tabelle 68*

Preisindizes für ausgewählte Energieprodukte in Deutschland

Zeitraum	Einfuhrpreise[1]					Erzeugerpreise[2]						Verbraucherpreise					
	Steinkohle	Erdöl	Erdgas	Motorenbenzin	Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl	Steinkohle und Steinkohlebriketts	Erdgas (Verteilung)	Motorenbenzin (unverbleit)	Dieselkraftstoff	leichtes Heizöl	elektrischer Strom	Steinkohle[3]	Erdgas	Motorenbenzin[4]	Dieselkraftstoff	leichtes Heizöl	elektrischer Strom
	Früheres Bundesgebiet[5]																
1970	56,3	12,6	16,5	13,9	17,4	.	25,0	.	32,9	16,8	59,1	25,4	31,2	22,5	25,8	13,8	29,8
1972	56,8	14,9	16,1	17,7	16,3	.	27,3	.	35,0	15,7	64,7	29,0	33,3	25,6	29,0	14,1	33,1
1974	91,7	48,2	18,8	58,1	47,6	.	30,9	.	50,3	37,8	72,7	37,1	37,0	34,1	37,7	30,5	38,2
1976	108,0	50,4	39,4	60,7	51,1	108,1	52,4	44,8	51,8	40,8	88,8	45,3	46,3	36,3	40,6	32,3	47,3
1978	106,0	44,2	53,7	53,7	48,2	117,8	56,9	44,3	50,7	39,4	93,4	48,4	49,2	36,0	40,7	31,5	49,6
1979	107,9	56,9	58,4	96,1	93,4	122,2	56,8	49,1	62,3	67,5	95,7	51,4	49,7	39,6	46,4	56,2	50,9
1980	132,7	93,7	75,8	106,5	100,2	141,2	70,8	58,2	71,5	82,0	100,0	59,7	58,3	46,8	54,6	64,4	52,8
1981	174,1	127,7	112,0	133,1	122,1	160,0	95,4	70,5	80,5	97,9	111,9	66,5	68,7	56,4	60,8	75,4	59,2
1982	166,7	127,2	134,8	131,5	129,0	171,4	112,9	68,4	84,0	103,6	122,3	70,0	77,7	54,9	62,5	79,7	64,8
1983	146,4	119,2	123,6	123,0	118,0	176,5	111,3	67,6	80,5	94,8	125,8	71,8	78,3	54,6	60,9	73,3	67,0
1984	154,6	128,9	145,5	125,1	125,5	182,4	115,9	67,8	82,9	100,1	129,6	73,3	78,1	54,6	62,1	77,6	69,3
1985	161,6	129,0	158,0	127,0	129,9	184,7	122,7	69,5	85,8	104,2	132,6	75,1	80,6	56,1	63,8	81,3	70,8
1986	132,6	56,0	112,5	56,3	58,0	185,5	106,2	51,9	61,4	54,3	136,5	76,7	75,3	42,5	47,6	44,4	72,6
1987	108,8	52,9	63,1	52,6	52,0	187,4	62,5	50,0	57,8	47,5	139,3	76,9	57,6	40,7	44,0	38,0	74,5
1988	101,4	44,0	54,6	47,9	43,7	190,0	59,4	48,1	54,8	40,1	140,3	76,6	56,1	39,7	42,6	32,8	75,4
1989	108,9	54,2	56,1	60,7	55,6	193,1	62,4	57,5	59,5	55,9	141,6	76,7	56,8	47,7	45,8	43,9	76,4
1990	110,3	59,1	66,5	68,3	62,6	195,5	73,6	59,5	62,9	61,9	138,9	77,4	60,7	49,4	49,0	49,2	76,3
	Deutschland 2005 = 100																
1991	85,3	41,6	51,0	47,0	41,8	124,6	58,6	55,9	51,5	49,1	109,6	79,1	66,2	55,1	51,3	52,1	77,4
1992	78,4	36,4	40,6	39,3	34,4	131,4	55,6	58,8	50,7	42,3	110,1	85,2	66,6	58,1	51,0	46,4	80,6
1993	70,9	34,2	40,2	36,3	34,4	132,5	53,1	58,4	51,2	41,9	110,6	87,7	65,9	58,3	52,2	47,3	82,5
1994	74,2	31,5	37,0	32,2	29,9	133,3	51,7	65,6	53,7	38,1	111,1	88,5	65,4	64,9	54,8	44,0	84,4
1995	74,7	30,1	37,4	29,8	27,2	133,3	49,1	65,1	52,8	36,2	111,1	89,6	63,3	64,5	54,1	41,9	85,4
1996	73,9	37,5	40,4	36,0	35,6	54,4	49,8	67,7	56,9	44,5	100,7	90,5	62,1	67,0	58,3	49,4	80,4
1997	78,4	40,6	48,1	41,6	37,5	60,9	56,2	69,7	57,7	45,3	100,5	91,0	64,5	69,1	59,6	50,5	80,8
1998	73,6	28,2	42,4	30,9	26,8	58,3	53,7	65,9	52,8	35,8	99,8	91,3	64,6	65,8	54,8	42,0	81,8
1999	69,3	38,3	35,7	40,1	34,1	53,3	49,7	70,3	58,4	46,0	95,3	91,4	63,1	70,2	59,7	50,1	85,0
2000	81,3	70,8	64,1	74,9	67,5	63,2	68,2	83,6	75,8	75,3	79,7	92,5	73,9	82,8	75,3	77,0	80,8
2001	90,8	64,3	87,6	65,7	59,7	79,4	87,6	83,9	77,0	69,0	80,5	93,0	90,1	83,5	77,0	72,4	84,1
2002	74,2	60,5	72,4	60,8	53,4	71,4	77,9	85,5	77,8	63,4	81,0	94,8	84,8	85,5	78,5	65,8	87,9
2003	68,3	60,7	76,4	62,6	55,5	63,1	85,7	89,3	82,4	65,3	87,9	95,1	89,3	89,3	83,0	68,3	92,2
2004	95,3	71,3	72,5	75,6	68,3	82,9	82,8	93,1	87,6	74,7	92,4	96,9	90,3	93,0	88,1	76,0	96,0
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	112,7	119,5	134,9	115,7	113,7	103,2	124,5	105,6	104,9	112,1	116,6	102,3	118,1	105,7	105,0	110,9	103,9
2007	121,6	124,0	125,2	119,8	114,6	106,0	121,4	109,2	108,2	110,4	116,5	105,2	121,7	109,9	109,6	109,3	111,1
2008	190,2	155,3	175,7	134,5	153,1	162,3	144,8	114,0	124,1	145,4	131,3	109,8	132,5	115,2	125,0	143,8	118,8
2009	192,6	104,2	131,4	101,8	90,2	135,0	132,1	104,0	99,5	96,1	123,6	115,8	130,4	105,3	102,0	99,7	126,2
2010	169,1	143,9	136,8	133,1	120,3	136,8	121,1	115,2	113,1	123,2	125,7	.	118,9	115,8	115,1	122,2	130,2
2010																	
1. Vj.	155,4	132,6	122,1	125,8	108,8	124,2	115,1	112,5	107,7	112,1	123,6	.	118,1	113,1	110,0	112,7	128,9
2. Vj.	172,0	146,3	131,6	139,6	124,7	132,5	117,3	117,4	115,0	127,2	125,8	.	118,4	118,1	116,8	125,4	130,0
3. Vj.	175,3	144,3	143,8	129,3	119,5	143,7	124,4	114,5	112,9	123,6	127,0	.	118,7	115,1	114,6	122,5	130,7
4. Vj.	173,9	152,5	149,5	137,7	128,3	146,7	127,7	116,3	116,9	129,7	126,4	.	120,3	116,9	118,9	128,2	131,1
2011																	
1. Vj.	189,2	183,5	156,9	159,9	152,6	172,1	130,2	122,9	127,7	149,9	131,7	.	122,1	123,2	129,5	146,6	138,4
2. Vj.	178,2	192,4	167,8	176,5	158,4	172,5	134,6	129,5	131,6	155,7	135,6	.	122,7	129,7	134,2	151,7	139,9
3. Vj.												.					

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise), cif. Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer.– 2) Inlandsabsatz, ohne Mehrwertsteuer.– 3) Wird seit Januar 2010 nicht mehr ausgewiesen.– 4) Normal- und Superbenzin, ab Januar 2010 nur noch Nachweis für Superbenzin.– 5) Einfuhrpreise- und Erzeugerpreise 2000 = 100, Verbraucherpreise 2005 = 100.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Sachregister

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Textziffern.)



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333